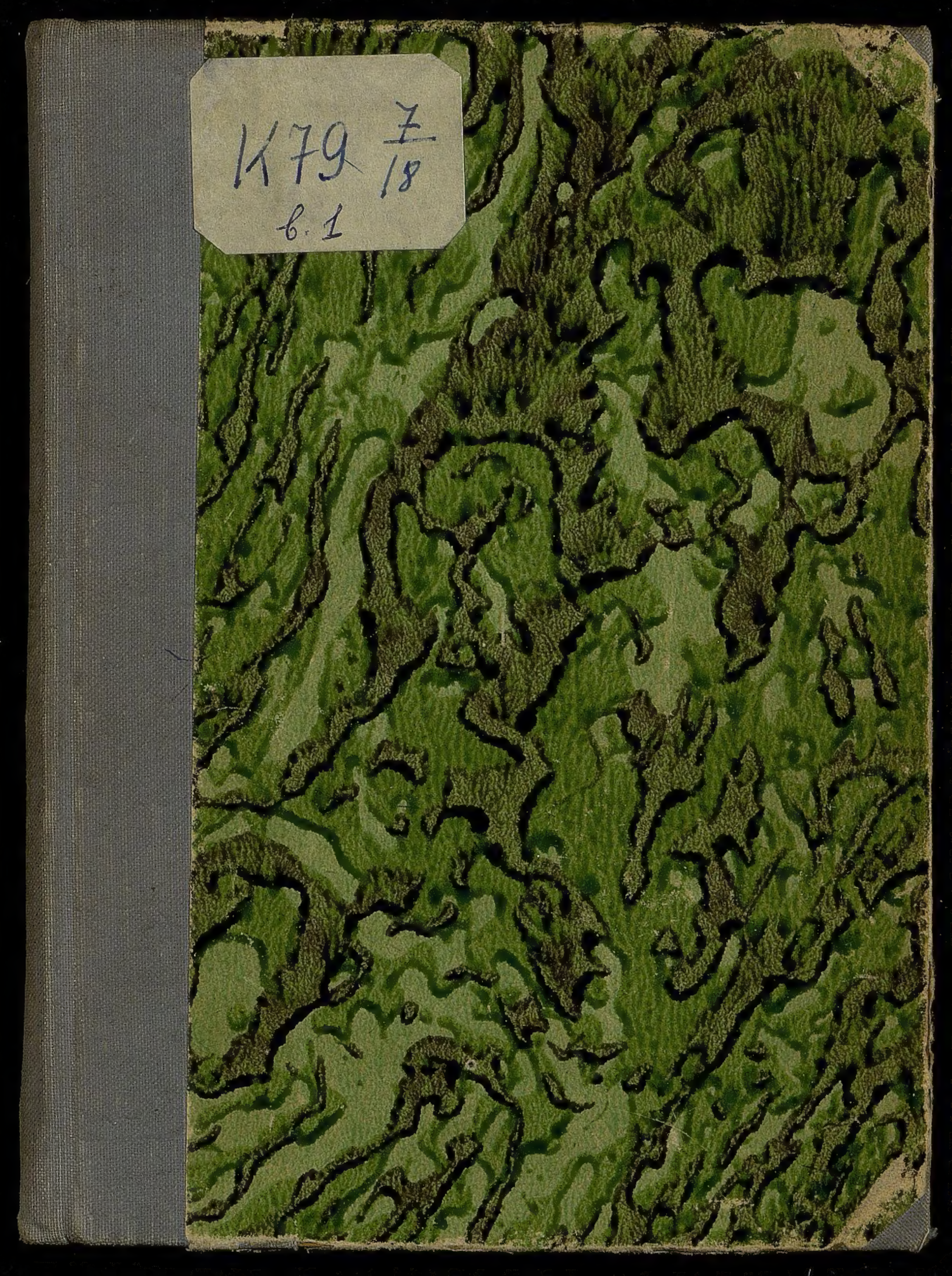

К79 7/18
в. 1

МАТЕРІАЛЫ

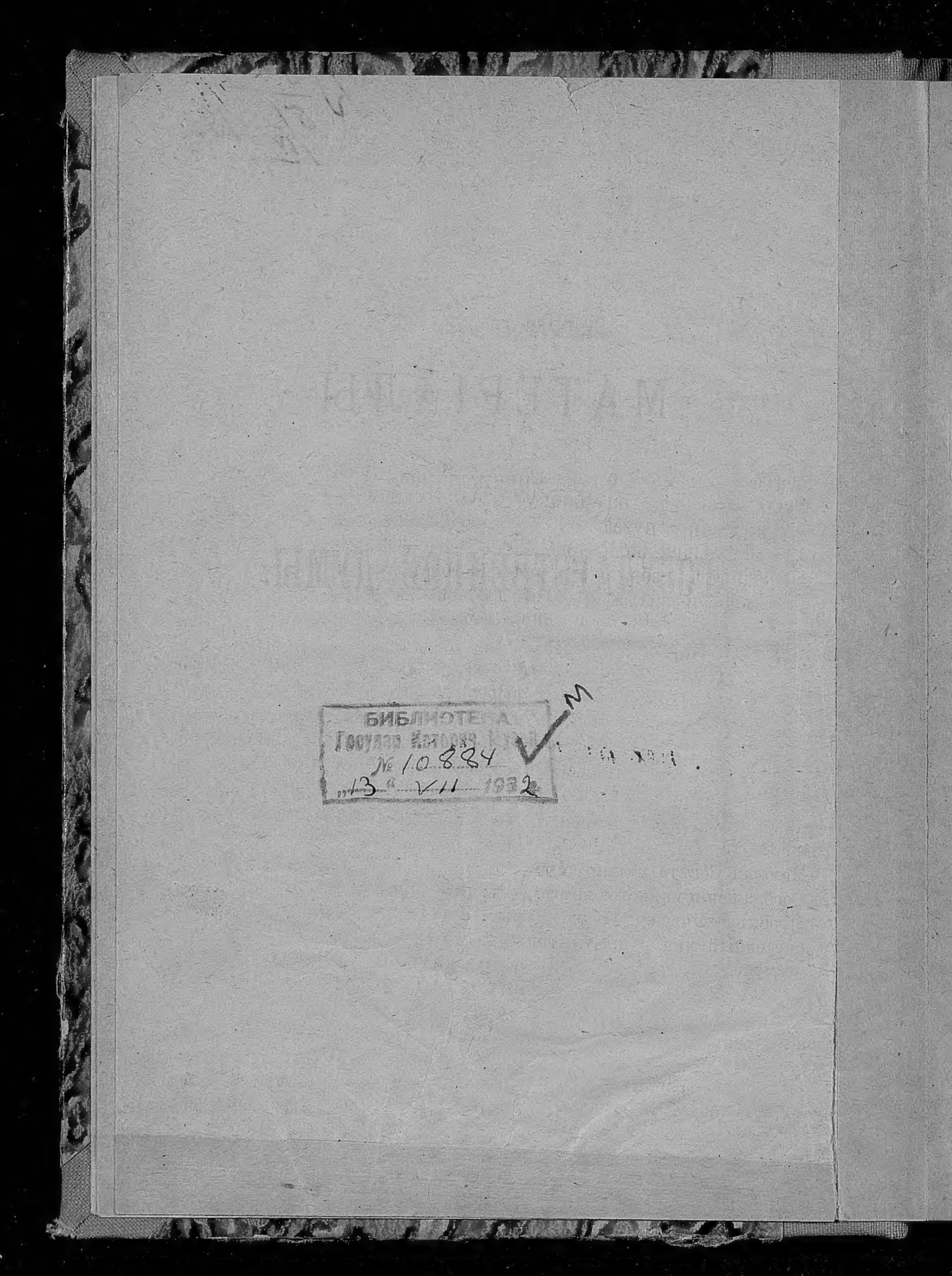
ПО УЧРЕЖДЕНІЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.

1905 г.

Вып. I:

1) Меморія Совѣта министровъ;
2) Соображенія министра внутр. дѣлъ;
3) Проектъ «Учрежд. Госуд. Думы», внесенный мин. в. д. Булыгинымъ.



Изд. неоффиціальное
(съ сохраненіемъ орѳографіи подлинника).

МЕМОРІЯ

Совѣта Министровъ по дѣлу о порядкѣ осуществленія Высочайшихъ предуказаній, возвѣщенныхъ въ рескриптѣ 18 Февраля 1905 года.

Высочайшимъ Вашего Императорскаго Величества Рескриптомъ 18 Февраля сего года на Министра Внутреннихъ Дѣлъ возложено войти въ изысканіе путей къ осуществленію возвѣщенной въ томъ Рескриптѣ Монаршей Воли: привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній.

Затѣмъ 16 Марта сего года, по всеподданѣйшему докладу Гофмейстера Булыгина о порядкѣ подготовительныхъ работъ къ исполненію порученной ему задачи, Вашему Императорскому Величеству благоугодно было, не ограничивая эти работы однимъ лишь собраніемъ относящихся къ дѣлу матеріаловъ, повелѣть ему приступить къ составленію соображеній объ основаніяхъ, на коихъ можетъ быть осуществлено предуказанное преобразованіе, и предположенія свои объ этомъ внести, для ближайшаго согласованія съ общими видами Правительства, въ Совѣтъ Министровъ.

Означенныя соображенія Гофмейстеромъ Булыгинымъ составлены и повергнуты имъ на Монаршее Ваше благовоззрѣніе.

Вашему Императорскому Величеству благоугодно было, **23 Мая** сего года, Высочайше соизволить на внесеніе въ Совѣтъ Министровъ для разсмотрѣнія въ немъ, подъ предсѣдательствомъ Статсъ-Секретаря Графа Сольскаго, соображеній Министра Вн. Дѣлъ Вмѣстѣ съ тѣмъ Совѣту переданы, по особому Монаршему указанію, нѣкоторыя отдѣльныя предположенія въ формѣ проектовъ Высочайшихъ **Манифестовъ и Указовъ** Правительствующему Сенату **о немедленномъ созывѣ выборныхъ** отъ населенія людей, съ присвоеніемъ собранію сему, по нѣкоторымъ изъ предположеній, именованія Земскаго Собора,

для разрѣшенія предѣльныхъ, указанныхъ въ тѣхъ проектахъ, вопросовъ. Обсудивъ эти послѣднія предположенія и проекты актовъ, въ коихъ они въ подробностяхъ вылились, Совѣтъ Министровъ не можетъ не выразить сомнѣнія въ удобствѣ и своевременности ихъ осуществленія. Созывъ выборныхъ для однократнаго лишь выполненія извѣстныхъ обязанностей въ теченіе заранѣе назначеннаго краткаго срока не исключаетъ **возможности попытки самовольнаго продленія ими своихъ полномочій и занятій** затѣмъ внѣ всякаго контроля Правительства, ихъ собравшаго. Въ разсматриваемыхъ проектахъ опредѣляются точно формы и способы дѣятельности предлагаемаго учрежденія, предметы же вѣдѣнія его указываются весьма широко, охватывая вопросы какъ законодательства, такъ и высшаго управленія. Надлежитъ замѣтить при томъ, что, въ согласіи съ извѣстными общественными теченіями, однимъ изъ предметовъ, съ особою настоятельностью предназначенныхъ къ обсужденію собранія выборныхъ, является въ этихъ проектахъ вопросъ о продленіи или прекращеніи войны. Между тѣмъ предрѣшать теперь же передачу какому-либо выборному учрежденію вопроса этого, ранѣе выясненія главныхъ элементовъ для разрѣшенія его путемъ надлежащихъ сношеній и переговоровъ, представлялось бы совершенно невозможнымъ и явно не соотвѣтствовало бы государственнымъ пользамъ.

Высказываясь такъ опредѣленно, Совѣтъ считаетъ однако необходимымъ оговорить, что дѣло существенно измѣнилось бы, когда установлены были бы условія мира. Тогда мыслимо, для вящшаго закрѣпленія принимаемаго въ томъ или другомъ смыслѣ рѣшенія, обратиться къ собранію, образованному, напримѣръ, изъ совокупности состава высшихъ установленій (Государственнаго Совѣта, Совѣта Министровъ, Правительствующаго Сената) и вызванныхъ изъ губерній представителей существующихъ выборныхъ организацій: Предводителей дворянства, Предсѣдателей земскихъ управъ, Городскихъ головъ, Предсѣдателей Биржевыхъ комитетовъ и т. п.

Такая форма выраженій мнѣнія страны являлась бы предпочтительною предъ созывомъ нарочито для сего избранныхъ на Соборъ людей, ибо очевидно вопросъ о принятіи или непринятіи извѣстныхъ условій мира,—разъ заведены объ этомъ дипломатическіе переговоры,—требуетъ по существу дѣла спѣшности, несовмѣстной съ неизбѣжно сложною процедурою производства выборовъ на пространствѣ обширнаго нашего отечества. Что же касается примѣненія предлагаемыхъ въ упомянутыхъ проектахъ формъ созыва выборныхъ къ обсужденію другихъ (кромѣ вопроса о войнѣ и мирѣ) государственныхъ дѣлъ, то по мнѣнію Совѣта, при неразработанности проектовъ, къ соображе-

ніямъ о ближайшемъ способѣ осуществленія ихъ, въ случаѣ совершенной неотложности такой мѣры, можно было бы прибѣгнуть только при условіи очевидной невозможности выполнить безъ промедленія предначертанное Вашимъ Императорскимъ Величествомъ въ Рескриптѣ 18 Февраля преобразованіе на основаніяхъ, въ ономъ указанныхъ.

Несомнѣнно, притомъ, что неувѣренность въ возможности выполненія въ ближайшее время этой реформы въ полной мѣрѣ и вызвала появленіе упомянутыхъ проектовъ о немедленномъ созывѣ выборныхъ. Между тѣмъ, обозрѣвая исполненный, по Высочайшему Вашего Величества повелѣнію, Гофмейстеромъ Булыгинымъ трудъ, Совѣтъ Министровъ пришелъ къ убѣжденію, что составленный имъ проектъ даетъ настолько отчетливое и полное представленіе о намѣченномъ имъ учрежденіи, кругѣ предметовъ его вѣдѣнія и формахъ его дѣятельности, что окончательная разработка этихъ предположеній и представленіе ихъ на Монаршее благовоззрѣніе не могутъ затянуться на долгое время.

Останавливаясь посему, во исполненіе Высочайшей Воли, на разсмотрѣніи составленнаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ проекта Учрежденія Государственной Думы изъ выборныхъ отъ населенія людей, Совѣтъ Министровъ считаетъ долгомъ прежде всего замѣтить, что время, переживаемое нынѣ Россіею, не можетъ почесться спокойнымъ. Наблюдавшееся ранѣе, но въ размѣрахъ ограниченныхъ, общественное броженіе захватило болѣе широкіе круги населенія. Какъ отразится движеніе это на государственномъ строѣ нашемъ, въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ пріемлемыхъ Правительствомъ мѣропріятій, заранѣе предвидѣть невозможно. Съ одной стороны высказывается взглядъ, выражаемый, въ сознаніи вѣрноподданническаго долга, съ полною откровенностью, о томъ, что, судя по опыту государственной жизни странъ Западно-Европейскихъ, указанное общественное движеніе повлечетъ за собою расширеніе политическихъ правъ населенія и вызоветъ образованіе установленій, при возникновеніи коихъ никѣмъ и ничѣмъ не можетъ быть гарантировано, чтобы они не обратились изъ совѣщательныхъ въ законодательные органы.

Наряду съ симъ существуетъ однако и другое мнѣніе, не менѣе опредѣленное, о томъ, что исторія самобытнаго русскаго народа слагается въ собственныхъ, весьма своеобразныхъ путяхъ, и засимъ едва ли возможны вообще напередъ предсказанія о вѣроятности развитія у насъ учрежденій непремѣнно по Западнымъ образцамъ, съ пріобрѣтеніемъ ими рѣшающаго голоса въ законодательствѣ и даже въ дѣлахъ управленія.

Вашему Величеству благоугодно было признать благовременнымъ

привлеченіе выборныхъ отъ населенія къ участію въ законодательной дѣятельности; призваніе выборныхъ, непосредственнымъ изволеніемъ Монарха, лучше всего можетъ послужить къ охраненію за Верховною Властью руководящаго значенія въ дальнѣйшей судьбѣ выборнаго учрежденія. Оно скорѣе всего обезпечитъ послѣдовательное и осторожное развитіе учрежденія въ соотвѣтствіи съ вѣковымъ опытомъ государственной жизни Россіи. Поэтому Совѣтъ Министровъ, не отвлекаясь неминуемо гадательными соображеніями, признаетъ, что въ самыхъ основаніяхъ образуемаго учрежденія должны заключаться начала, могущія способствовать спокойной его дѣятельности въ предуказанномъ Вашимъ Величествомъ направленіи. Съ этой точки зрѣнія существенно важно, **какіе элементы войдутъ въ составъ Собранія,** и слѣдовательно требуетъ особаго вниманія вся система выборовъ. Но, независимо отъ сего, выборные отъ населенія должны усвоить убѣжденіе, что Правительство въ дѣятельной ихъ работѣ дѣйствительно видитъ средство къ улучшенію условій народной жизни. Выборное учрежденіе съ самаго начала дѣйствій его должно быть поставлено такъ, чтобы устранились всѣ излишніе поводы къ конфликтамъ его съ правительственною властью; **оно сразу должно быть снабжено возможно широкими правами**, чтобы не дѣлать предметомъ домогательствъ его такія полномочія, которыя, не отступая отъ основныхъ намѣреній Вашего Величества, могутъ быть теперь же ему дарованы.

Изложенныя въ проектѣ Гофмейстера Булыгина постановленія отвѣчаютъ именно этимъ мыслямъ **и имѣютъ въ виду** неразрывную историческую связь съ прошлымъ, а также, согласно предуказаніямъ Рескрипта 18 Февраля, **охраненіе незыблемости Основныхъ Законовъ** Имперіи. Образуемое установленіе, имѣя **совѣщательный** характеръ, будетъ служить благому сближенію Монарха съ подданными Его и способствовать доведенію до Верховной власти нуждъ народныхъ безъ посредствующаго участія класса правительственныхъ чиновниковъ, отъ которыхъ и отойдетъ къ выборнымъ часть принадлежащихъ имъ уполномочій.

Въ тѣхъ немногочисленныхъ случаяхъ, когда предположенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, хотя бы и соотвѣтствуя наличнымъ потребностямъ, не находятся въ буквальномъ согласованіи съ текстомъ предначертанія Высочайшаго Рескрипта, а составляютъ дальнѣйшее развитіе его, Совѣтъ Министровъ считаетъ себя обязаннымъ, при подробномъ разсмотрѣніи предположеній проекта, остановить Высочайшее Вашего Величества вниманіе на такихъ частностяхъ, которыя въ проектѣ не вытекаютъ прямо изъ преподанныхъ Монаршихъ указаній.

Обращаясь къ ближайшему обсужденію представленныхъ трудовъ, Совѣтъ, для обезпеченія возможности скорѣйшаго ихъ опубликованія, признаетъ необходимымъ выдѣлить изъ нихъ существенныя части, которыя должны составить содержаніе правительственнаго акта объ учрежденіи выборнаго собранія; акту этому должны сопутствовать правила о выборахъ; затѣмъ постановленія, регулирующія внутреннія подробности дѣятельности сего установленія, могли бы быть, въ случаѣ надобности, утверждены и обнародованы и отдѣльно, когда уже начнется процедура составленія избирательныхъ списковъ и подготовленія выборовъ.

Вслѣдствіе сего, останавливаясь прежде всего на обсужденіи той формы, въ которой должна выливаться дѣятельность избранныхъ отъ населенія людей, Совѣтъ Министровъ, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, подробно развитымъ въ изложенныхъ имъ соображеніяхъ, находитъ, что единственно правильнымъ и цѣлесообразнымъ способомъ участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ разработкѣ законодательства, въ той постановкѣ, какая вытекаетъ изъ Высочайшаго Рескрипта, является образованіе изъ нихъ особаго, постоянно дѣйствующаго законосовѣщательнаго учрежденія, которому, соотвѣтственно съ его значеніемъ, могло бы быть присвоено наименованіе «Государственной Думы» (Учрежд., пар. 1). Рескриптъ 18 Февраля, призывая выборныхъ отъ населенія лицъ къ предварительной разработкѣ и обсужденію законодательныхъ предположеній, ясно указалъ ступень, на которой должна стоять Дума въ ряду учрежденій, содѣйствующихъ Верховной Власти въ Державныхъ трудахъ Ея по устроенію Государства. Разсмотрѣніе Думою законодательныхъ предположеній, какъ предварительное, должно, очевидно, предшествовать внесенію этихъ предположеній въ Государственный Совѣтъ и свидѣтельствовать о взглядахъ и мнѣніяхъ населенія по предстоящимъ разсмотрѣнію Совѣта вопросамъ.

Пятилѣтній срокъ полномочій (Учрежд., пар. 2) даетъ основаніе ожидать болѣе спокойнаго хода занятій Думы, нежели при срокѣ болѣе краткомъ. Но при этомъ Совѣтъ находитъ необходимымъ оговорить въ проектѣ (Учрежд., пар. 3) возможность случаевъ прекращенія полномочій Думы и до истеченія 5 лѣтъ, при досрочномъ распущеніи Думы по особому указанію Высочайшей Власти и назначеніи новыхъ выборовъ. Опредѣлять же заранѣе въ Учрежденіи Думы подробности условій досрочнаго ея распущенія Совѣтъ не призналъ соотвѣтственнымъ, полагая, что сіе можетъ выясниться только практикою совмѣстной дѣятельности существующихъ установленій и вновь образуемой Думы.

По проекту Гофмейстера Булыгина, въ составъ Государственной Думы при обсужденіи законоположеній, касающихся Великаго Княжества Финляндскаго, входятъ Члены отъ Финляндскаго Сейма.

Совѣтъ не могъ не замѣтить, что, въ виду производящагося въ настоящее время учрежденною, подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта, сенатора Таганцева, Коммиссіею изъ русскихъ и финляндскихъ дѣятелей пересмотра вопроса о предметахъ общаго по Имперіи и Финляндіи законодательства, казалось бы болѣе осторожнымъ вопросъ объ участіи въ Государственной Думѣ членовъ Сейма Великаго Княжества Финляндскаго и разсмотрѣніи ею финляндскихъ дѣлъ оставить впредь до времени открытымъ.

Засимъ обсужденіе законоположеній, касающихся Великаго Княжества Финляндскаго, должно, покамѣстъ, происходить на существующихъ основаніяхъ.

Проектируемое Гофмейстеромъ Булыгинымъ раздѣленіе Думы на Отдѣлы является наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ обезпечить производительность ея работы и достигнуть практическихъ результатовъ ея трудовъ. Точное опредѣленіе количества Отдѣловъ можетъ быть предоставлено усмотрѣнію Думы, съ тѣмъ лишь ограниченіемъ, чтобы число ихъ во всякомъ случаѣ было не менѣе 4-хъ, т. е. числа Департаментовъ Государственнаго Совѣта (Учрежд., пар. 6) и не превышало 8, т. е. двойного числа сихъ Департаментовъ. По примѣру другихъ выборныхъ учрежденій, надо предвидѣть, что Дума склонится и къ учрежденію сравнительно значительнаго числа Отдѣловъ по ближайшему соображенію ею предстоящей ей задачи. Намѣчая указанныя главныя начала устройства Думы, Совѣтъ Министровъ признаетъ далѣе цѣлесообразнымъ не предрѣшать возможности образованія въ семъ учрежденіи, сверхъ Отдѣловъ, еще особыхъ подготовительныхъ коммиссій, поставивъ вопросъ этотъ въ зависимость отъ послѣдующаго разрѣшенія самой Думы.

Предсѣдательствованіе въ Думѣ, по проекту Гофмейстера Булыгина, предполагается возложить на лицо, не избираемое Думою, а назначаемое къ сему Правительствомъ.

Установленіе правила о назначеніи Предсѣдателя въ учрежденіи, состоящемъ изъ выборныхъ лицъ, могло бы быть сочтено ими за знакъ недовѣрія и побудить ихъ отвѣтить недовѣріемъ же назначенному Предсѣдателю образуемаго ими собранія. А при такой розни, дѣятельность Думы несла бы несомнѣнный и весьма существенный ущербъ въ отношеніи какъ планомѣрности, такъ и самой ея производительности.

Посему, единогласно признавъ неудобства такого способа, Совѣтъ

Министровъ обратился къ обсужденію высказанныхъ въ средѣ его иныхъ по этому предмету предположеній.

По мнѣнію 4-хъ членовъ (Статсъ-Секретаря Танѣева, Шталмейстера Барона Будберга, Статсъ-Секретаря Барона Икскуля и Свиты Вашего Императорскаго Величества Генералъ-маіора Трепова), наиболѣе, по обстоятельствамъ дѣла, соотвѣтственнымъ представлялось бы ежегодное замѣщеніе должности Предсѣдателя по избранію Думы, безъ послѣдующаго правительственнаго утвержденія выборовъ. Отношенія Правительства къ образуемому выборному учрежденію потребуютъ весьма осторожнаго къ себѣ обращенія. Неутвержденіе избираемыхъ кандидатовъ, влекущее за собою производство вторичныхъ выборовъ съ тѣмъ же, быть можетъ, неудовлетворительнымъ результатомъ, — имѣетъ обычнымъ слѣдствіемъ недовольство избирателей и нареканія на Правительство, тѣмъ болѣе въ данномъ случаѣ нежелательныя, что утвержденіе выборовъ въ должность Предсѣдателя Думы предполагается поставить въ зависимость отъ указаній Высочайшей Власти. Утруждая Монарха необходимостью входить въ оцѣнку представляемыхъ кандидатовъ, утвержденіе въ должности Предсѣдателя Думы придало бы въ глазахъ населенія дѣйствіямъ и мнѣніямъ его значеніе непремѣнно согласныхъ съ Высочайшею Волею, а въ случаяхъ отрицательнаго къ нимъ отношенія со стороны Правительства могло бы содѣйствовать возникновенію нежелательныхъ недоразумѣній.

Въ соотвѣтствіи съ принимаемымъ рѣшеніемъ, 4 Члена находили несовмѣстнымъ оговаривать предоставленіе Предсѣдателю Думы права всеподданнѣйшаго доклада, ибо полученіе имъ таковаго лишь въ силу избранія, безъ соизволенія на то Императорскаго Величества,—едва ли допустимо.

Съ своей стороны, Предсѣдательствующій и согласныя съ нимъ Особы находили, что лишеніе должности Предсѣдателя Думы Высочайшей санкціи и права всеподданнѣйшаго доклада, умаливъ авторитетъ этой должности, имѣло бы слѣдствіемъ нежелательное приниженіе значенія Думы и не соотвѣтствовало бы основной мысли пріемлемаго преобразованія, имѣющаго цѣлью установить непосредственное общеніе Монарха съ населеніемъ.

Независимо отъ сего, начало утвержденія въ отвѣтственныхъ должностяхъ проистекаетъ изъ самой сущности нашего государственнаго устройства; примѣняется оно во всѣхъ отрасляхъ правительственной и общественной службы, почему и непослѣдовательно было бы дѣлать изъятіе въ отношеніи одного разсматриваемаго случая.

Приходя къ такому заключенію и разсуждая далѣе о способѣ замѣщенія этой должности, Предсѣдательствующій и согласные съ нимъ

Члены высказали, что замѣщеніе это должно производиться не ежегодно, а на срокъ полномочій Думы; при этомъ, однако, въ средѣ ихъ выражены были различные взгляды по вопросу о числѣ представляемыхъ на утвержденіе кандидатовъ. А именно: Предсѣдательствующій и 6 Членовъ (Его Императорское Высочество Великій Князь Александръ Михаиловичъ, Статсъ-Секретарь Фришъ, Генералъ-Адъютантъ Сахаровъ, Генералъ-Лейтенантъ Глазовъ, Статсъ-Секретарь Коковцовъ и Гофмейстеръ Булыгинъ) находили, что представленіе на утвержденіе одного лишь кандидата могло бы стѣснить Высочайшую власть, дѣлая необходимымъ или утвержденіе представленнаго кандидата, или же передачу дѣла на новые выборы, всегда сопряженные съ извѣстными неудобствами. Отмѣчая при этомъ, что подобный порядокъ, исключая свободу выбора, не давалъ бы гарантіи въ избраніи достойнаго, и что обычнымъ правиломъ нашихъ выборныхъ учрежденій является избраніе на утверждаемыя должности по нѣскольку кандидатовъ, Предсѣдательствующій и 6 Членовъ признавали цѣлесообразнымъ примѣнить его и здѣсь, и, въ соотвѣтствіи съ изложенными сужденіями, установить, чтобы на должность Предсѣдателя Дума избирала двухъ кандидатовъ.

А 10 Членовъ (Статсъ-Секретарь Витте, Генералъ-Адъютантъ Чихачовъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Герардъ, Генералъ отъ инфантеріи Лобко, Статсъ-Секретарь Князь Хилковъ и Графъ Ламздорфъ, Генералъ-Адъютанты Баронъ Фредериксъ и Авеланъ, Тайный Совѣтникъ Шванебахъ и Сенаторъ Манухинъ), не соглашаясь съ тѣмъ, чтобы выборъ изъ двухъ кандидатовъ давалъ какія либо въ указанномъ отношеніи гарантіи, пояснили, что въ практикѣ нашихъ выборныхъ учрежденій обычно наблюдается явленіе, при коемъ выборы даютъ въ результатѣ одного кандидата, дѣйствительно желательнаго собранію, и прочихъ—избранныхъ лишь во исполненіе требованія закона. А при такихъ условіяхъ, представленіе на усмотрѣніе Высочайшей Власти нѣсколькихъ кандидатовъ могло бы вести за собой утвержденіе людей случайныхъ, что конечно крайне неблагопріятно отозвалось бы на ходѣ дѣла. Сказанное привело 10 Членовъ къ убѣжденію, что представленіе одного кандидата, являющагося несомнѣннымъ ставленникомъ большинства Думы, уясняло бы дѣло и исключало возможность нежелательныхъ ошибокъ.

Не считая возможнымъ высказаться съ полною рѣшительностью по этому, имѣющему практическую важность, вопросу (Учр., §§ 10 и 11), Совѣтъ положилъ: повергнуть таковыя свои соображенія на Высочайшее Вашего Императорскаго Величества благовоззрѣніе, ожидая по сему предмету Монаршихъ указаній.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, признавъ правильнымъ внести нѣкоторыя поправки и въ прочія предположенія по сему предмету Гофмейстера Булыгина, Совѣтъ нашелъ, что необходимости въ присутствованіи Предсѣдателя Думы въ Комитетѣ Министровъ не настоитъ.

Что же касается должности Предсѣдателей Отдѣловъ, то Совѣтъ нашелъ соотвѣтственнымъ установить, что должность эта замѣщается ежегодно избраніемъ изъ Членовъ подлежащаго Отдѣла Думы безъ послѣдующаго утвержденія (Учр., § 12).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ виду обширности распорядительныхъ обязанностей Предсѣдателя Думы, Совѣтъ призналъ полезнымъ учредить при немъ особое, постоянное Совѣщаніе въ составѣ его Товарища, Предсѣдателей Отдѣловъ Думы, Секретаря Думы и его Товарища. Установленіе это должно способствовать освѣдомленности Предсѣдателя о теченіи дѣлъ во вновь создаваемомъ учрежденіи и обдуманности и авторитетности распоряженій его Предсѣдателя (Учр., § 13).

Переходя, затѣмъ, къ слѣдующему вопросу—о Канцеляріи Думы, Совѣтъ не могъ прійти по нему къ единогласному заключенію, а именно:

4 Члена (Статсъ-Секретарь Танѣевъ, Шталмейстеръ Баронъ Будбергъ, Статсъ-Секретарь Баронъ Икскуль и Свиты Вашего Императорскаго Величества Генералъ-Маіоръ Треповъ) высказали, что въ соотвѣтствіи съ выраженными ими мнѣніями о замѣщеніи должности Предсѣдателя Думы лицомъ по избранію Думы, безъ послѣдующаго утвержденія, они не видятъ основаній отступать отъ этого взгляда и въ отношеніи должностей Секретаря Думы и его Товарища. Равнымъ образомъ, по силѣ тѣхъ же соображеній, 4 Члена находятъ послѣдовательнымъ отнестись отрицательно къ предположенію о присвоеніи чинамъ Канцеляріи Думы правъ государственной службы, ибо такимъ путемъ создалось бы положеніе, при коемъ назначеніе и увольненіе чиновъ этой службы зависѣло бы отъ выборнаго должностного лица (Учр., §§ 28 и 30).

А Предсѣдательствующій и 16 Членовъ (Его Императорское Высочество Великій Князь Александръ Михаиловичъ, Статсъ-Секретари Фришъ и Витте, Генералъ-Адъютантъ Чихачевъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Герардъ, Генералъ отъ инфантеріи Лобко, Статсъ-Секретарь Князь Хилковъ, Генералъ-Адъютантъ Баронъ Фредериксъ, Статсъ-Секретарь Графъ Ламздорфъ, Генералъ-Адъютанты Авеланъ и Сахаровъ, Статсъ-Секретарь Коковцовъ, Генералъ-Лейтенантъ Глазовъ, Гофмейстеръ Булыгинъ, Тайный Совѣтникъ Шванебахъ и Сенаторъ Манухинъ) находили, что дѣятельность Думы будетъ пріурочена къ важнѣйшимъ дѣламъ законодательства на однородныхъ съ Государственнымъ Совѣтомъ основаніяхъ. Поэтому дѣлопроизводство Думы

должно быть обставлено гарантіями, соотвѣтственными значенію предстоящихъ ей задачъ. Для сего при Думѣ полагается Канцелярія, образуемая на общемъ служебномъ основаніи, согласно особому штату, на средства Государственнаго Казначейства. Во главѣ ея поставляется Секретарь Думы, который долженъ быть Начальникомъ ея Канцеляріи. Назначеніе и увольненіе чиновъ Канцеляріи, кромѣ Товарища Секретаря Думы и Секретарей Отдѣловъ, зависитъ отъ Предсѣдателя Думы, по представленію Секретаря. Должности же Секретаря Думы и его Товарища предпочтительнѣе замѣщать по избранію Думы на срокъ ея полномочій изъ состава ея Членовъ и съ утвержденія Высочайшей Власти. Назначеніе Секретаря Думы было бы неудобно въ виду могущей въ семъ случаѣ возникнуть розни между выборнымъ учрежденіемъ Думы и назначаемымъ отъ Правительства Начальникомъ ея Канцеляріи (Учр., §§ 26, 27, 28 и 30).

Указавъ затѣмъ, что должности Секретарей Отдѣловъ Думы замѣщаются ежегодно по избранію Отдѣловъ изъ ихъ состава (Учр., § 29), Совѣтъ призналъ далѣе, что внутренній распорядокъ по Канцеляріи Государственной Думы, а равно по поддержанію въ Думѣ порядка, всего цѣлесообразнѣе предоставить усмотрѣнію Думы, которая опредѣлитъ ихъ составляемымъ ею Наказомъ (Учр., § 33). Тогда же, по ея почину, въ общемъ законодательномъ порядкѣ имѣетъ быть составленнымъ и разсмотрѣннымъ проектъ штата Канцеляріи (Учр., § 34).

Останавливаясь на условіяхъ дѣятельности Думы, Совѣтъ Министровъ разсуждалъ, что разъ Дума составляется изъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, то для послѣдняго не должны быть тайною сужденія и дѣйствія лицъ, облеченныхъ его довѣріемъ; слѣдовательно, по отношенію къ Государственной Думѣ должно быть принято, въ видѣ общаго правила, начало гласности ея занятій, обезпечиваемой безотлагательнымъ составленіемъ точнаго стенографическаго отчета о засѣданіяхъ Думы, который, по удостовѣреніи его Предсѣдателемъ, могъ бы оглашаться въ газетахъ (Учр., § 49).

Независимо отъ сего, для скорѣйшаго ознакомленія общества съ теченіемъ дѣлъ въ Государственной Думѣ, въ засѣданія ея, съ разрѣшенія Предсѣдателя, могли бы допускаться представители печати. Принимая это предложеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Совѣтъ считаетъ однако необходимымъ ограничить примѣненіе его лишь обыкновенными (не закрытыми) Общими Собраніями Думы и вмѣстѣ съ тѣмъ исключить изъ проектируемаго Гофмейстеромъ Булыгинымъ постановленія указаніе на то, что отчеты газетъ должны подлежать, съ точки зрѣнія соотвѣтствія дѣйствительности, предварительному разсмотрѣнію Предсѣдателя, за полною непосильностью для него подобнаго требо-

ванія (Учр., § 50). Но гласность занятій по существу своему еще не требуетъ непремѣнно публичности ихъ. Поставивъ потому общимъ правиломъ о недопущеніи постороннихъ лицъ къ присутствованію въ засѣданіяхъ Думы (Учр., § 50), ибо такое присутствіе могло бы отразиться на дѣловой успѣшности ея занятій, Совѣтъ Министровъ, равнымъ образомъ, находилъ бы осторожнымъ исключить правила о допущеніи въ Отдѣлы Думы постороннихъ лицъ для представленія объясненій, такъ какъ съ одной стороны при этомъ легко могъ бы извратиться самый характеръ засѣданій Отдѣловъ Думы, а съ другой стороны въ этомъ едва ли будетъ настоять надобность и по существу, въ виду наличія въ значительномъ по численности составѣ Думы лицъ, обладающихъ разносторонними мѣстными и профессіональными познаніями. Лица эти, казалось бы, вполнѣ могутъ замѣнить постороннихъ экспертовъ и для участія ихъ въ дѣятельности Отдѣловъ надлежитъ лишь допустить приглашеніе въ засѣданія Отдѣловъ Думы отдѣльныхъ Членовъ ея, принадлежащихъ къ постоянному составу другихъ Отдѣловъ.

Заканчивая обозрѣніе условій, опредѣляющихъ дѣятельность Государственной Думы, и имѣя въ виду, что, по важности подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, обезпеченіе правильности движенія послѣднихъ пріобрѣтаетъ особое значеніе, Совѣтъ Министровъ находилъ необходимымъ предусмотрѣть правила, предотвращающія возможность нежелательной медленности въ разсмотрѣніи предлагаемыхъ ей дѣлъ въ случаяхъ, когда промедленіе не зависитъ отъ самаго свойства послѣднихъ. Въ устраненіе сего Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ соотвѣтственнымъ постановить, чтобы, въ случаѣ уклоненія Думы отъ разсмотрѣнія дѣла или очевидной медленности въ его обсужденіи, подлежащія законодательныя предположенія вносились на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта безъ заключенія Думы—въ первомъ случаѣ послѣ вторично несостоявшагося, за неявкою Членовъ, засѣданія Думы, и во второмъ—по неокончаніи дѣла къ сроку, который будетъ для сего установленъ Государственнымъ Совѣтомъ по сообщеніи ему Высочайшей отмѣтки о медленности производства дѣлъ, послѣдовавшей при разсмотрѣніи Вашимъ Императорскимъ Величествомъ ежемѣсячнаго всеподданнѣйшаго отчета Предсѣдателя Думы.

Признавая предлагаемыя правила вообще по существу цѣлесообразными, Совѣтъ Министровъ, въ видахъ полнаго достиженія намѣчаемой ими цѣли, находитъ лишь необходимымъ болѣе точно опредѣлить срокъ для назначенія вторичнаго засѣданія, не состоявшагося въ первый разъ за неявкою въ узаконенномъ числѣ Членовъ Думы (2 недѣли), и исключить дѣлаемую въ постановленіи ссылку на все-

подданнѣйшіе отчеты Думы, такъ какъ очевидно Высочайшее указаніе можетъ послѣдовать и въ иныхъ путяхъ (Учр., §§ 44 и 45).

Останавливаясь на правовомъ и личномъ положеніи избранныхъ населеніемъ Членовъ Думы, Совѣтъ находитъ, что положеніе Членовъ этого учрежденія, отъ коихъ и Государственная Власть, ихъ признавшая, и населеніе, ихъ избравшее, ожидаютъ откровеннаго слова по всѣмъ дѣламъ, которыя имъ будутъ предложены, вызываетъ необходимость обезпечить имъ полную увѣренность, что личность ихъ не подвергнется какому-либо принудительному воздѣйствію въ иномъ, кромѣ судебнаго, порядкѣ.

Соотвѣтственно сему, одобривъ въ общемъ проектируемыя въ этомъ отношеніи Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ постановленія и не усматривая надобности въ подробныхъ постановленіяхъ о порядкѣ судебной отвѣтственности Членовъ Думы за общіе проступки, Совѣтъ Министровъ призналъ необходимымъ болѣе точно выразить мысль о томъ, что сужденія и мнѣнія, выражаемыя Членами Думы, по ихъ званію, вполнѣ свободны (Учр., §§ 15, 16 и 17).

Далѣе, трудъ, который упадетъ на Членовъ Думы, будетъ очень сложенъ и потребуетъ занятій и проживанія въ столицѣ вѣроятно не менѣе 6 мѣсяцевъ ежегодно, а слѣдовательно займетъ значительную часть всего времени, которымъ располагаетъ избранный. При такихъ условіяхъ представлялось бы не только справедливымъ, но и совершенно необходимымъ возмѣстить Членамъ Думы тѣ расходы, которые они понесутъ вслѣдствіе необходимости проживанія въ столицѣ, назначивъ имъ для сего нѣкоторое, вообще умѣренное вознагражденіе, а равно покрывать путевыя издержки, связанныя съ поѣздками изъ мѣста жительства въ Петербургъ и обратно.

При этомъ Совѣтъ призналъ наиболѣе удобнымъ облечь это вознагражденіе въ форму суточныхъ денегъ, опредѣливъ размѣръ выдачи въ 10 рублей въ сутки за все время продолженія занятій и независимо отъ того, сколько именно разъ каждый Членъ Думы являлся на ея засѣданія, въ виду затруднительности и неудобства установленія какого-либо за этимъ контроля (Учр., § 23).

Несомнѣнно, что подобное назначеніе окажется для нѣкоторыхъ Членовъ Думы совершенно недостаточнымъ для возмѣщеній всѣхъ ихъ расходовъ,—для другихъ же оно можетъ быть и чрезмѣрнымъ, но дѣлать разницу въ семъ отношеніи представляется очевидно невозможнымъ.

Обращаясь къ обсужденію второй части представленнаго Гофмейстеромъ Булыгинымъ проекта—объ опредѣленіи предметовъ вѣ-

домства Государственной Думы, Совѣтъ Министровъ прежде всего находитъ, что компетенція Думы, въ общихъ ея чертахъ, уже предуказана Высочайшею Волею, причемъ изъ Рескрипта 18 февраля проистекаетъ, что выборные люди должны, совмѣстно съ правительственными учрежденіями, нести трудъ по разсмотрѣнію и обсужденію законопроектовъ, вносимыхъ на утвержденіе Верховной Власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мнѣнію Совѣта, надлежитъ имѣть въ виду, что положеніе, которое отводится Государственной Думѣ въ ряду нашихъ учрежденій—въ непосредственной близости и связи съ Государственнымъ Совѣтомъ—дѣлаетъ необходимымъ, при опредѣленіи характера и предметовъ дѣятельности первой, сообразоваться по возможности съ компетенціею названнаго Совѣта. Взаимоотношеніе указанныхъ положеній даетъ возможность разрѣшить съ надлежащей точностью поставленную задачу. Сомнѣнія возникаютъ лишь по слѣдующимъ вопросамъ.

По силѣ Основныхъ Государственныхъ Законовъ (ст. 50), всѣ предначертанія законовъ должны разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ. Между тѣмъ, какъ извѣстно, обсужденіе законодательныхъ предположеній, съ непосредственнымъ затѣмъ представленіемъ ихъ на утвержденіе Верховной Власти, происходитъ нынѣ въ иныхъ установленіяхъ, дѣйствующихъ наряду съ Государственнымъ Совѣтомъ. Такъ, по дѣламъ, относящимся до военнаго и морского вѣдомствъ, обсужденіе законодательныхъ предположеній имѣетъ мѣсто въ Военномъ и Адмиралтействъ Совѣтахъ. Комитетъ Министровъ, до воспослѣдованія мнѣнія Государственнаго Совѣта, Высочайше утвержденнаго 6 Іюня сего года, разсматривалъ въ извѣстныхъ случаяхъ дѣла, имѣющія законодательное значеніе. Далѣе—Комитеты Сибирской желѣзной дороги и по земельнымъ дѣламъ призваны осуществлять законосовѣщательныя обязанности въ Соединенныхъ Присутствіяхъ съ Департаментами Государственнаго Совѣта; нѣкоторыя, наконецъ, дѣла законодательнаго свойства вносятся для обсужденія въ Комитетъ Финансовъ, а законоположенія, касающіяся учрежденій Императрицы Маріи, восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Опекунскій Совѣтъ.

Эти отступленія отъ общаго порядка обсужденія дѣлъ, требующихъ законодательнаго разрѣшенія, заставляютъ съ особымъ вниманіемъ остановиться на ближайшемъ опредѣленіи круга дѣятельности Государственной Думы. Въ семъ отношеніи нельзя прежде всего не замѣтить, что необходимость безотлагательнаго осуществленія Высочайшей Воли о привлеченіи выборныхъ людей къ обсужденію законодательныхъ предположеній исключаетъ возможность ставить выпол-

неніе ея въ какую-либо зависимость отъ предварительнаго объединенія всей законодательной дѣятельности, ибо подобное преобразованіе потребовало бы пересмотра учрежденій высшихъ государственныхъ установленій и, слѣдовательно, отдалило бы созывъ избранныхъ отъ населенія лицъ на неопредѣленное время.

Въ виду сего и хотя въ Рескриптѣ 18 февраля не приведено какихъ либо изъятій изъ устанавливаемаго имъ общаго правила обсужденія законодательныхъ предположеній выборными людьми, Совѣтъ Министровъ, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, не можетъ не признать, что впредь до указаннаго объединенія законодательной дѣятельности наиболѣе правильнымъ представляется, для установленія предметовъ вѣдѣнія Государственной Думы, исходить изъ компетенціи Государственнаго Совѣта (Учр., §§ 1 и 35. п. 1).

Далѣе, по мнѣнію Совѣта, требуетъ ближайшаго выясненія вопросъ о томъ—въ какихъ предѣлахъ является возможнымъ объединить предметы вѣдѣнія обоихъ названныхъ законосовѣщательныхъ учрежденій. Государственный Совѣтъ, кромѣ дѣлъ законодательныхъ, вѣдаетъ также нѣкоторыя дѣла административнаго и даже судебнаго характера. Эти послѣдніе разряды дѣлъ не должны бы подлежать обсужденію Государственной Думы, которая, будучи въ силу Рескрипта 18 февраля учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, должна отличаться отъ Государственнаго Совѣта, предназначавшагося, по плану графа Сперанскаго, быть учрежденіемъ, объединяющимъ законодательную, административную и судебную части. Обозрѣвая, съ точки зрѣнія указанныхъ началъ, представленныя Гофмейстеромъ Булыгинымъ, предположенія о кругѣ дѣятельности Государственной Думы, Совѣтъ Министровъ призналъ ихъ въ общемъ вполнѣ цѣлесообразными и требующими лишь нѣкоторой редакціонной обработки.

При подробномъ же разсмотрѣніи указанныхъ предположеній Совѣтъ останавливался на обсужденіи слѣдующихъ отдѣльныхъ вопросовъ.

Отнесеніе къ предметамъ вѣдѣнія Государственной Думы общихъ внутреннихъ мѣръ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыхъ, представляется, по мнѣнію Совѣта, едва ли достаточно обоснованнымъ. Тѣ изъ этихъ мѣръ, которыя носятъ преимущественно административный характеръ, не подлежатъ, по силѣ Рескрипта 18 февраля, разсмотрѣнію Государственной Думы, тѣ же изъ нихъ, которыя представляются, по существу, законодательными,—поступятъ на ея обсужденіе въ общемъ порядкѣ, для дѣлъ законодательныхъ указанномъ. Къ тому же и самая терминологія сего постановленія, по неопредѣленности своей, могла бы, при примѣненіи ея къ вновь возникающей дѣятельности Думы, вызвать нежелательныя недоразумѣнія.

Перейдя къ вопросу о дѣлахъ финансовыхъ, могущихъ подлежать обсужденію Государственной Думы—и въ числѣ ихъ государственной росписи, смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій и чрезвычайныхъ финансовыхъ мѣръ, Совѣтъ Министровъ принялъ во вниманіе, что такъ какъ въ Рескриптѣ 18 февраля содержится прямое указаніе относительно передачи на предварительное обсужденіе избираемыхъ отъ населенія людей лишь законодательныхъ предположеній, то возникаетъ вопросъ, подлежатъ ли вообще вышеперечисленныя дѣла, по самому свойству предмета, разсмотрѣнію Государственной Думы и, если подлежатъ, то въ какихъ предѣлахъ и какомъ порядкѣ должно совершаться ихъ обсужденіе.

Разсмотрѣвъ подробно указанные вопросы и выслушавъ представленныя по нимъ словесныя разъясненія, Совѣтъ Министровъ, по обмѣнѣ мнѣній, пришелъ къ слѣдующимъ заключеніямъ: государственная роспись представляетъ у насъ актъ законодательнаго свойства. На это прямо указываетъ нынѣ установленный порядокъ ея разсмотрѣнія и утвержденія, предусматриваемый Учрежденіемъ Государственнаго Совѣта и смѣтными правилами. Поэтому и въ виду своего политическаго и народнохозяйственнаго значенія, роспись имѣетъ столь высокую государственную важность, что устраненіе отъ ея обсужденія призываемыхъ къ совмѣстной работѣ съ Правительствомъ зрѣлыхъ общественныхъ силъ стояло бы въ противорѣчіи съ возвѣщенной Рескриптомъ Высочайшей Волей и не отвѣчало бы цѣли его изданія (Учр., § 35, п. 3).

Что касается финансовыхъ мѣръ, именуемыхъ чрезвычайными, то Совѣтъ находилъ, что мѣры эти, когда онѣ относятся къ области дѣйствій распорядительнаго, а не законодательнаго характера, не могутъ войти, за силою Рескрипта 18 февраля, въ компетенцію Думы.

Дальнѣйшія затѣмъ предположенія проекта Министра Внутреннихъ Дѣлъ касаются вопросовъ о разсмотрѣніи Думою дѣлъ о денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ и о порядкѣ обсужденія ею государственной росписи и смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій.

Признавъ соотвѣтственнымъ принять, что вѣдѣнію Думы должны подлежать дѣла о денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ, государственною росписью не предусмотрѣнныхъ, Совѣтъ Министровъ нашелъ необходимымъ опредѣлить ближайшую въ семъ отношеніи компетенцію Думы, равно какъ и порядокъ разсмотрѣнія ею росписи, дѣйствіемъ особыхъ правилъ (Учр., § 35, п. 3), выработку коихъ въ возможно непродолжительномъ времени Совѣтъ возложилъ на Совѣщаніе спеціалистовъ смѣтнаго дѣла, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Финансовъ, Тайнаго Совѣтника Дмитріева, изъ пред-

ставителей Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля и И. д. Статсъ-Секретаря Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта.

Что касается возникшаго, по связи съ обсуждаемымъ предметомъ, вопроса объ отношеніи Думы къ заключенію государственныхъ займовъ, то Совѣтъ разсуждалъ, что разсмотрѣніе займовъ въ отношеніи порядка и условій ихъ совершенія (способа и времени осуществленія, срока и пр.), по самой сущности кредитныхъ операцій, не можетъ быть возлагаемо на многолюдное, выборное учрежденіе,

Затѣмъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что въ случаяхъ включенія займовъ въ роспись (напр., при сведеніи ея съ дефицитомъ), Дума, при разсмотрѣніи послѣдней, будетъ имѣть случай высказаться и по существу этого предмета.

При этомъ, однако, Совѣтъ вообще призналъ, что указанный общій вопросъ—и въ частности объ отношеніи Думы къ заключенію займовъ чрезвычайныхъ, въ смѣты не включаемыхъ,—можетъ получить окончательное разрѣшеніе лишь по обсужденіи имѣющихъ быть выработанными Совѣщаніемъ Тайнаго Совѣтника Дмитріева правилъ.

Съ своей стороны Предсѣдатель Департамента Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ Государственнаго Совѣта выразилъ соображеніе, что, кромѣ означенныхъ выше категорій займовъ, заключаются и нѣкоторые другіе, какъ напримѣръ для постройки желѣзныхъ дорогъ, для конверсій существующихъ обязательствъ и т. п.; поэтому и въ виду важности для населенія государственныхъ займовъ, уплата коихъ можетъ ложиться на оное тяжкимъ податнымъ бременемъ, едва ли правильно устранять выборныхъ отъ населенія Членовъ Государственной Думы отъ обсужденія (конечно въ указанныхъ выше предѣлахъ) какого бы то ни было измѣненія въ составѣ государственнаго долга.

Наконецъ, по поводу предполагаемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ отнесенія къ компетенціи Государственной Думы обсужденія восходящихъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта отчетовъ (Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи, кассоваго отчета Министра Финансовъ, отчетовъ Государственнаго Банка, Сберегательныхъ Кассъ и Государственнаго Дворянскаго Земельнаго и Крестьянскаго Поземельнаго Банковъ) Совѣтъ Министровъ входилъ въ обсужденіе сего предположенія въ отношеніи каждаго изъ указанныхъ отчетовъ и съ особымъ вниманіемъ останавливался на вопросѣ о разсмотрѣніи Думою отчета Государственнаго Банка.

Будучи подвергнутъ обсужденію съ точки зрѣнія значенія и задачъ Государственнаго Банка въ экономической жизни страны, вопросъ этотъ выяснилъ различное къ нему отношеніе въ средѣ Совѣта.

Исходя изъ взгляда на Государственный Банкъ, какъ на учреждение, призванное пещись о поддержании и развитии земледѣлія, промышленности и торговли, одно изъ выраженныхъ мнѣній признавало контролирующее наблюденіе за дѣятельностью Банка вообще весьма полезнымъ и потому приходило къ выводу о желательности включенія этого надзора въ кругъ вѣдѣнія Думы, по составу своему непосредственно ознакомленной съ нуждами населенія.

Отвергая правильность приведеннаго взгляда на задачи Государственнаго Банка и опредѣляя ихъ соотвѣтсвенно значенію сего учрежденія, призваннаго служить аппаратомъ, регулирующимъ денежное обращеніе страны и обезпечивающимъ ея кредитъ, другое изъ высказанныхъ мнѣній указывало на неудобство столь широкаго и гласнаго обсужденія существа государственныхъ кредитныхъ операцій, и въ конечномъ выводѣ приходило къ заключенію о недопустимости разсмотрѣнія отчета Государственнаго Банка въ Государственной Думѣ.

Выслушавъ означенныя мнѣнія, Совѣтъ Министровъ съ своей стороны находилъ, что вопросъ о компетенціи Думы долженъ быть разрѣшенъ на почвѣ предначертаній Рескрипта 18 февраля. Соотвѣтственно сему представляется вполнѣ очевиднымъ; что разсмотрѣнію Думы долженъ подлежать отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи, какъ представляющій необходимое къ ней дополненіе и потому подлежащій одинаковому съ нею порядку разсмотрѣнія (Учр., § 35, п. 5). Что же касается до прочихъ указанныхъ выше отчетовъ (и въ числѣ ихъ отчета Государственнаго Банка), то, они не подлежали бы отнесенію къ кругу дѣятельности Государственной Думы, которая будучи учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, не должна бы касаться вопросовъ собственно финансоваго управленія.

Обсудивъ далѣе вопросъ объ участіи Думы въ разсмотрѣніи дѣлъ о принудительномъ отчужденіи имуществъ и временномъ ихъ занятіи для государственной и общественной пользы, Совѣтъ принялъ на видъ, что существующій порядокъ разрѣшенія сихъ дѣлъ и нынѣ вызываетъ нареканія на обусловливаемую имъ медленность производства. Обсужденіе же ихъ еще Думою значительно усугубило бы указанный недостатокъ и отразилось бы еще болѣе неблагопріятно на дѣлѣ нашего желѣзнодорожнаго строительства, которое и теперь не мало имъ замедляется. По силѣ сихъ практическихъ соображеній и въ виду присущаго этимъ дѣламъ скорѣе судебнаго, чѣмъ законодательнаго характера, Совѣтъ призналъ цѣлесообразнымъ исключить ихъ изъ предположеннаго круга вѣдѣнія Думы.

Дальнѣйшее затѣмъ постановленіе проекта по вопросу о привлеченіи Думы къ обсужденію представленій и предположеній по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ, а также главныхъ мѣроположеній по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ, вызвало въ средѣ Совѣта весьма существенныя возраженія.

Такъ, прежде всего, Министромъ финансовъ указано было на то, что при недостаточномъ вообще обезпеченіи страны рельсовыми путями и ограниченности средствъ на ихъ сооруженіе, очередь ихъ постройки приходится рѣшать не только вслѣдствіе назрѣвшей потребности той или иной мѣстности, но и на основаніи соображеній болѣе общаго характера—какъ то: политическихъ, государственной обороны и т. д. Совокупностью относящихся къ этимъ вопросамъ данныхъ обладаетъ лишь Правительство; а потому именно въ его распоряженіи и должна находиться желѣзнодорожная политика. Не менѣе сомнительною представляется цѣлесообразность разрѣшенія Думою дѣлъ желѣзнодорожнаго строительства съ практической точки зрѣнія. Существующій порядокъ разсмотрѣнія вопросовъ о новыхъ желѣзныхъ дорогахъ представляется и нынѣ уже весьма обстоятельнымъ и сложнымъ, но за то и медленнымъ. Привлеченіе Думы къ участію въ обсужденіи этихъ вопросовъ усугубило бы указанный недостатокъ, не внося при этомъ въ дѣло какихъ либо улучшеній. Всестороннее и полное освѣщеніе вопросовъ о новыхъ желѣзныхъ дорогахъ, обезпечивается нынѣ привлеченіемъ къ ихъ разработкѣ представителей различныхъ общественныхъ и экономическихъ группъ населенія губерній, по коимъ намѣчается новый рельсовый путь. При такихъ условіяхъ перенесеніе вопроса на обсужденіе Думы, едва-ли обогащая дѣло какими либо новыми данными, повело бы лишь къ непроизводительному его осложненію, подвергая дѣло, имѣющее главнѣйшимъ образомъ мѣстное значеніе, разсмотрѣнію лицъ, въ большинствѣ своемъ къ нему непричастныхъ.

Не убѣждаясь этими доводами и съ своей стороны полагая, что при современномъ значеніи желѣзныхъ дорогъ, существенно вліяющихъ на экономическое положеніе той или другой мѣстности выборныя отъ населенія лица не должны бы быть устраняемы отъ обсужденія относящихся къ проведенію желѣзныхъ дорогъ предположеній, къ тому же затрагивающихъ всегда какъ интересы многихъ мѣстностей, такъ и права отдѣльныхъ лицъ и учрежденій, дѣйствительный тайный совѣтникъ Герардъ, Статсъ-секретарь князь Хилковъ и сенаторъ Манухинъ почитали бы сохраненіе въ проектѣ постановленія, обезпечивающаго участіе Думы въ предварительномъ обсужденіи дѣлъ этого рода, желательнымъ.

Соображая вышеуказанное, Совѣтъ Министровъ находилъ, что въ разсматриваемомъ вопросѣ надлежитъ различать казенное строительство отъ строительства частнаго, хотя бы и съ правительственною гарантіею.

Будучи связано съ расходованіемъ суммъ казны и входя въ государственную роспись, ассигнованіе средствъ на казенное желѣзнодорожное строительство очевидно должно войти въ кругъ вѣдѣнія Думы. Что же касается постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, какъ безъ пособій и льготъ отъ Правительства, такъ и съ извѣстною правительственною гарантіею, то вопросы эти, не вызывая непосредственныхъ затратъ казны (въ приплатахъ по даруемымъ гарантіямъ надобности можетъ не представиться и, во всякомъ случаѣ, онѣ могутъ быть почитаемы расходомъ возвратнымъ), едва ли подлежатъ, на точномъ основаніи Рескрипта 18 февраля, отнесенію къ предметамъ, требующимъ разсмотрѣнія Думы.

По изложеннымъ соображеніямъ и разъяснивъ при этомъ, что дарованіе желѣзнодорожнымъ Компаніямъ правительственной гарантіи не можетъ, само по себѣ, быть почитаемо въ числѣ условій, требующихъ внесенія дѣла на разсмотрѣніе Думы, Совѣтъ призналъ необходимымъ, во избѣжаніе недоразумѣній, указать въ проектѣ Учрежденія Думы, что обсужденію ея подлежатъ дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ (Учр., § 35, п. 7).

При дальнѣйшемъ опредѣленіи круга вѣдомства Государственной Думы, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ останавливается на вопросѣ о предоставленіи ей возбужденія ходатайствъ объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ и, по подробно изложеннымъ въ представленной имъ запискѣ уваженіямъ, разрѣшаетъ самый вопросъ въ утвердительномъ смыслѣ. Присоединяясь къ означеннымъ соображеніямъ и высказываясь, и съ своей стороны, въ пользу осуществленія такого предположенія (Учр., § 36), Совѣтъ Министровъ разсуждалъ, что предлагаемый гофмейстеромъ Булыгинымъ порядокъ, обезпечивая общеніе выборныхъ людей съ Верховною Властью, долженъ благотворно воздѣйствовать на направленіе въ государствѣ законодательной дѣятельности на благо всего населенія. И въ этомъ отношеніи, черезъ представленіе предположеній Думы на усмотрѣніе Высочайшей Власти, Монархъ пріобрѣтаетъ новый источникъ для своевременнаго ознакомленія съ дѣйствительными нуждами населенія, могущими получить удовлетвореніе путемъ принятія соотвѣтствующихъ законодательныхъ мѣръ. Благодаря этому создастся болѣе тѣсное согласованіе между законами и жизнью и устранится воз-

можность между ними разногласія, проистекающаго отъ медленнаго проникновенія требованій жизни въ область законодательной дѣятельности. Устраненіе этихъ недостатковъ въ устройствѣ законодательныхъ работъ будетъ имѣть слѣдствіемъ укрѣпленіе и въ народѣ, и въ государственныхъ учрежденіяхъ авторитета закона.

Признавая посему все значеніе участія Государственной Думы въ заявленіи предположеній объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ, Совѣтъ Министровъ почиталъ однако необходимымъ обставить пользованіе этимъ правомъ со стороны Думы извѣстными условіями, которыя служили бы залогомъ того, что всякое данное предположеніе составляетъ болѣе или менѣе общее мнѣніе всего учрежденія. Въ представленномъ Гофмейстеромъ Булыгинымъ проектѣ устанавливается съ тою же цѣлью правило, по которому возбужденіе кѣмъ либо изъ Членовъ Думы вопроса объ измѣненіи или изданіи закона должно быть облечено въ форму письменнаго заявленія, подписаннаго не менѣе 30 Членами Думы, разсмотрѣно тѣмъ Отдѣломъ Думы, къ вѣдѣнію коего относится и, наконецъ, получить за себя большинство голосовъ въ Общемъ Собраніи.

Съ своей стороны, Совѣтъ Министровъ, въ видахъ еще болѣе полнаго достиженія той же цѣли, обезпеченіе коей онъ почитаетъ существенно важнымъ, находитъ необходимымъ постановить, что засѣданія Думы и ея Отдѣловъ могутъ почитаться законно-состоявшимися лишь при условіи участія въ Общихъ Собраніяхъ не менѣе 1/3 и въ Собраніяхъ Отдѣловъ не менѣе 1/2 всего числа ихъ Членовъ (вмѣсто 1/5 по предположенію проекта), чѣмъ несомнѣнно будетъ достигаться бо́льшая увѣренность въ соотвѣтствіи дѣлаемаго предложенія мнѣнію совокупности выбранныхъ населеніемъ лицъ (Учрежд., пар. 9).

На ряду съ этимъ, озабочиваясь всемѣрнымъ огражденіемъ исторически сложившихся устоевъ нашей государственной жизни, Совѣтъ признаетъ необходимымъ установить незыблемымъ правиломъ въ Учрежденіи Думы, что предоставляемое ей право законодательнаго почина не имѣетъ примѣненія въ отношеніи законовъ объ основныхъ началахъ нашего Государственнаго устройства (Учрежд., пар. 36).

Одновременно съ настоящимъ вопросомъ, Совѣтъ останавливался на предположеніи, для приданія занятіямъ Думы большей устойчивости, установить, на первые по крайней мѣрѣ годы существованія Думы, такое-же воспрещеніе касаться, въ возбуждаемыхъ Думою петиціяхъ содержанія Учрежденія Государственной Думы. Но по обмѣнѣ мнѣній Совѣтъ, усомнившись въ необходимости такого правила и принявъ на видъ, что ходатайство Думы о пересмотрѣ частностей ея

Учрежденія, въ случаѣ выяснившихся на практикѣ неудобствъ, не можетъ воспріять силы безъ Высочайшаго Вашего Императорскаго Величества на то соизволенія,—предпочелъ отказаться отъ этого намѣренія. Съ другой-же стороны, для обезпеченія возможной обстоятельности хода дѣлъ въ Думѣ, Совѣтъ считаетъ полезнымъ оговорить, что, въ случаѣ несогласія Думы со внесеннымъ подлежащимъ Министромъ законопроектомъ, предлагаемыя ею измѣненія должны быть выражены въ точно установленныхъ положеніяхъ (Учрежд., пар. 41).

Обращаясь къ обсужденію вопросовъ, вытекающихъ изъ предположеннаго опредѣленія правъ и обязанностей Государственной Думы, Совѣтъ Министровъ усматриваетъ, что проектъ Гофмейстера Булыгина, отмѣчая то существенное вліяніе, которое окажетъ на дѣло нашего законодательства привлеченіе къ его разработкѣ выборныхъ отъ населенія людей, останавливается на предположеніи—не слѣдуетъ ли установить правиломъ, что проектъ закона, отклоненный какъ Государственною Думою, такъ и Государственнымъ Совѣтомъ, долженъ быть возвращаемъ внесшему его Министру для дополнительныхъ соображеній. Разрѣшая затѣмъ этотъ вопросъ утвердительно, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ заключеніе свое основываетъ на томъ соображеніи, что отклоненіе Государственнымъ Совѣтомъ предположенія, отклоненнаго и Думою, должно очевидно свидѣтельствовать о томъ, что предположеніе это, если не по существу, то, по крайней мѣрѣ, въ данной его постановкѣ, представляется явно неудовлетворительнымъ и нецѣлесообразнымъ. Слѣдуетъ думать, что подлежащій Министръ, освѣдомившись о возможности такого исхода дѣла, въ большинствѣ случаевъ, поспѣшитъ взять обратно внесенное имъ законодательное предположеніе, дабы видоизмѣнить его въ соотвѣтствіи съ послѣдовавшими сужденіями. Но Министръ можетъ и не сдѣлать этого. Между тѣмъ утруждать вниманіе Высочайшей Власти разсмотрѣніемъ предположенія, отвергнутаго обоими законосовѣщательными учрежденіями, едва-ли есть основаніе. Въ устраненіе сего, по заключенію Гофмейстера Булыгина, представлялось бы соотвѣтственнымъ постановить правиломъ, что подобное предположеніе должно быть возвращаемо подлежащему Министру.

По вопросу этому Совѣтъ не могъ прійти къ единогласному заключенію, а именно: одинъ Членъ (Генералъ-отъ-инфантеріи **Лобко**) высказалъ, что по основнымъ законамъ Россійской Имперіи законодательная власть принадлежитъ единственно Самодержцу. Для предварительнаго обсужденія проектовъ новыхъ законовъ, а также измѣненія существующихъ, установлено одно высшее **законосовѣщательное** учрежденіе—Государственный Совѣтъ. Меморіи Государствен-

наго Совѣта представляются на усмотрѣніе Его Императорскаго Величества съ изложеніемъ въ нихъ мнѣнія **какъ большинства, такъ и меньшинства** Членовъ Совѣта, а равно и особыхъ мнѣній тѣхъ Членовъ, кои выскажутся несогласно ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ. Законодательное утвержденіе получаетъ то мнѣніе, съ которымъ угодно будетъ согласиться Его Императорскому Величеству. Порядкомъ симъ и обезпечивается то основное начало, по которому законодательная власть принадлежитъ единственно Самодержавному Монарху.

Этому основному началу совершенно не соотвѣтствуетъ изложенное въ статьѣ 42 проекта Учрежденія Думы постановленіе, по которому законодательныя предположенія, отклоненныя большинствомъ Членовъ въ Общемъ Собраніи какъ Государственной Думы, такъ и Государственнаго Совѣта, возвращаются подлежащему Министру или Главноуправляющему для дополнительнаго соображенія. Начать съ того, что этимъ постановленіемъ измѣняется существующій порядокъ для разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, но и въ новое учрежденіе — Государственную Думу — вносится такой порядокъ, который свойственъ законодательнымъ палатамъ въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ мнѣніе большинства является всесильнымъ и окончательно санкціонируетъ всякій законъ, и вполнѣ не свойственъ **законосовѣщательнымъ** учрежденіямъ, которыхъ мнѣнія подлежатъ безусловно утвержденію Самодержавной Власти. Отъ Его Величества не можетъ быть скрыто мнѣніе меньшинства и власть Государя не можетъ быть **ограничена** обязательствомъ утвердить непремѣнно заключеніе большинства. По мнѣнію Генерала-отъ-инфантеріи Лобко, такое ограниченіе совершенно немыслимо въ государствѣ съ Самодержавною Монархическою Властью, а потому, казалось бы, статьи 42 и 43 проекта слѣдовало бы замѣнить одной статьей слѣдующаго содержанія:

«Законодательныя предположенія, разсмотрѣнныя въ Общихъ Собраніяхъ какъ Государственной Думы, такъ и Государственнаго Совѣта, представляются на Высочайшее благовоззрѣніе Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта въ особыхъ меморіяхъ съ изложеніемъ въ нихъ мнѣній какъ большинства, такъ и меньшинства Членовъ обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденій, а также и особыхъ мнѣній отдѣльныхъ Членовъ, если таковыя послѣдовали».

А Предсѣдательствующій и 17 Членовъ (Его Императорское Высочество Великій Князь Александръ Михайловичъ, Статсъ-Секретари Фришъ и Витте, Генералъ-Адъютантъ Чихачовъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Герардъ, Статсъ-Секретарь Князь Хилковъ, Ге-

нералъ-Адъютантъ Баронъ Фредериксъ, Статсъ-Секретарь Графъ Ламздорфъ, Генералъ-Адъютантъ Авеланъ, Статсъ-Секретари Танѣевъ и Коковцевъ, Генералъ-Лейтенантъ Глазовъ, Гофмейстеръ Булыгинъ, Шталмейстеръ Баронъ Будбергъ, Статсъ-Секретарь Баронъ Икскуль, Тайный Совѣтникъ Шванебахъ и Сенаторъ Манухинъ), раздѣляя представленныя Гофмейстеромъ Булыгинымъ соображенія, обязываются отмѣтить, что принятіе проектируемой мѣры вноситъ нѣкоторое измѣненіе принятаго нынѣ въ Государственномъ Совѣтѣ порядка, по которому на Высочайшее благовоззрѣніе повергаются одновременно мнѣнія большинства и меньшинства. Но Совѣтъ полагаетъ, что прегражденіе неудовлетворительному законопроекту пути къ Престолу служитъ къ дѣйствительной охранѣ значенія въ населеніи Самодержавной Власти.

Устанавливаемое въ проектѣ Гофмейстера Булыгина правило, обезпечивая согласное съ дѣйствительными интересами страны направленіе законодательныхъ дѣлъ, если и можетъ служить къ уменьшенію чьей либо власти, то развѣ только власти Министра, который, не взирая на согласное мнѣніе большинства двухъ, различнымъ путемъ образуемыхъ и многочисленныхъ по составу законосовѣщательныхъ установленій, упорствовалъ бы къ осуществленію своего первоначальнаго предположенія.

Представляя Вашему Величеству всѣ эти соображенія, Предсѣдательствующій и 17 Членовъ почитаютъ съ своей стороны правильнымъ высказаться за принятіе предлагаемаго постановленія и соотвѣтственно сему полагаютъ ст. ст. 42 и 43 проекта Учрежденія Государственной Думы изложить слѣдующимъ образомъ:

Ст. 42. Законодательныя предположенія, отклоненныя большинствомъ Членовъ въ Общихъ Собраніяхъ какъ Государственной Думы, такъ и Государственнаго Совѣта, возвращаются подлежащему Министру или Главноуправляющему отдѣльною частью для дополнительнаго соображенія.

Ст. 43. Законодательныя предположенія, одобренныя большинствомъ Членовъ въ Общихъ Собраніяхъ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, или въ Общемъ Собраніи хотя бы одного изъ сихъ установленій, представляются на Высочайшее благовоззрѣніе Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта съ заключеніемъ обоихъ сихъ установленій.

Останавливаясь наконецъ на послѣднемъ изъ вопросовъ, входящихъ въ составъ разсматриваемаго отдѣла проекта, а именно о предоставленіи Государственной Думѣ права запрашивать Министровъ и Главноуправляющихъ о сообщеніи свѣдѣній по дѣламъ, въ коихъ

допущено нарушеніе закона Совѣтъ Министровъ находитъ, что хотя подобное полномочіе не проистекаетъ изъ точнаго смысла Рескрипта 18 Февраля, но учрежденіе, призываемое довѣріемъ Вашего Императорскаго Величества къ обсужденію законодательныхъ предположеній по всѣмъ почти предметамъ государственнаго управленія и къ попеченію объ охраненіи соотвѣтствія закона требованіямъ жизни (путемъ представленія Верховной Власти предположеній объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ), естественно, должно бы обладать полномочіемъ обращать вниманіе ближайше заинтересованныхъ лицъ государственнаго управленія на тѣ явленія окружающей жизни, въ коихъ имъ замѣчается разногласіе съ закономъ.

Къ тому же выводу надлежитъ прійти, если разсмотрѣть настоящій вопросъ съ практической точки зрѣнія. По объясненію Гофмейстера Булыгина, принятое Вашимъ Величествомъ рѣшеніе созвать выборное законосовѣщательное учрежденіе побуждаетъ поставить учрежденіе это въ условія, устраняющія поводы къ стремленіямъ обратиться въ учрежденіе совсѣмъ иного характера. Подъ вліяніемъ этого соображенія выясняется цѣлесообразность предоставленія сему учрежденію участія въ разсмотрѣніи бюджета, въ законодательной иниціативѣ и въ томъ же вниманіи предполагается даровать ему и разсматриваемое полномочіе. По соображеніямъ политическимъ, для Правительства предпочтительнѣе самому даровать Думѣ это право, чѣмъ ждать, чтобы она стала добиваться пріобрѣненія его косвенными путями. Вся задача, казалось бы, заключается въ такой постановкѣ этого дѣла, при которой полномочіе сіе не могло бы обратиться въ необоснованное вторженіе Думы въ область министерскаго управленія, съ нарушеніемъ спокойнаго и безостановочнаго теченія дѣлъ исполнительной власти.

Съ этой точки зрѣнія, полномочія Государственной Думы въ проектѣ Гофмейстера Булыгина правильно сводятся къ предоставленію ей запрашивать отъ Министра свѣдѣнія о замѣченныхъ Думою въ дѣйствіяхъ Министра и его подчиненныхъ законнарушеніяхъ и, въ случаѣ неудовлетворенія полученными свѣдѣніями, повергать о семъ на Высочайшее благовоззрѣніе.

Подобное уполномочіе Думы не можетъ почитаться заимствованіемъ существующаго въ Западно-Европейскихъ государствахъ права интерпелляціи, принадлежащаго палатамъ народныхъ представителей. Право сіе на Западѣ есть орудіе борьбы политическихъ партій и средство надзора за дѣятельностью исполнительной власти не только съ точки зрѣнія законности, но и со стороны политической цѣлесообразности ея дѣйствій. У насъ же, гдѣ назначеніе и увольненіе

Министровъ отъ должностей и впредь должно имѣть мѣсто по непосредственному Высочайшему изволенію и гдѣ Верховный надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій администраціи принадлежитъ одному Государю Императору, Дума въ этомъ дѣлѣ не должна имѣть участія. Что же касается надзора за законностью дѣйствій всѣхъ вообще правительственныхъ лицъ и учрежденій, то онъ ввѣренъ также и Правительствующему Сенату. Такимъ образомъ, предоставленіе Государственной Думѣ права просить Министровъ о доставленіи разъясненій относительно законности дѣйствій въ кругѣ ихъ вѣдомствъ будетъ имѣть значеніе лишь способа осуществленія Думою ея участія, наравнѣ съ другими учрежденіями, въ охраненіи и неуклонномъ проведеніи начала законности въ управленіи.

По этимъ соображеніямъ, и имѣя въ виду, что въ относящихся до сего вопроса подробныхъ постановленіяхъ проекта введены условія, гарантирующія пользованіе Думою предоставляемымъ ей правомъ лишь въ случаѣ дѣйствительной надобности и при наличности достаточныхъ къ тому основаній, и что значеніе этихъ условій усугублено предположеннымъ со стороны Совѣта требованіемъ объ увеличеніи состава Членовъ въ засѣданіяхъ для признанія таковыхъ законносостоявшимися, Совѣтъ Министровъ находитъ, что устанавливаемое проектомъ Гофмейстера Булыгина правило не только пріемлемымъ, но и вполнѣ цѣлесообразнымъ (Учрежд., п. п. 37, 56, 57, 58 и 59).

Обращаясь къ обсужденію третьей части представленнаго Гофмейстеромъ Булыгинымъ проекта,—объ основаніяхъ и порядкѣ выборовъ Членовъ Государственной Думы,—Совѣтъ Министровъ почелъ необходимымъ съ подробностью остановиться на этомъ предметѣ, ибо правильная постановка сего дѣла представляется едва ли не самымъ важнымъ вопросомъ предстоящаго преобразованія. Отъ основаній, на коихъ будутъ произведены выборы, зависитъ самый составъ избираемыхъ лицъ, зависятъ и ихъ воззрѣнія, и та степень пониманія дѣлъ государственныхъ, которую они принесутъ съ собою. Если способъ участія избранныхъ населеніемъ лицъ въ обсужденіи законодательныхъ предположеній и кругъ предметовъ, предостовляемыхъ ихъ вѣдѣнію, опредѣлятъ собою границы, въ которыхъ будетъ протекать ихъ дѣятельность, то, съ другой стороны, основанія выборовъ предрѣшатъ самое направленіе дѣятельности этихъ лицъ и свойство ихъ отношеній къ упадающей на нихъ трудной задачѣ.

Останавливаясь прежде всего на вопросахъ о мѣстностяхъ Имперіи и разрядахъ населенія, отъ которыхъ надлежитъ производить выборы, Совѣтъ находитъ, что въ Высочайшемъ Рескриптѣ не имѣется

какихъ либо въ семъ отношеніи ограниченій. Отсюда слѣдуетъ, что избраніе Членовъ Государственной Думы должно быть произведено во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, гдѣ развитіе гражданственности и наличность зрѣлыхъ общественныхъ силъ возможность къ тому открываютъ, дабы пользы и нужды всего населенія имѣли у Престола своихъ выразителей, и начертаніе законовъ, по отношенію къ каждой мѣстности, сообразовалось съ порядкомъ, въ Высочайшемъ Рескриптѣ возвѣщеннымъ.

Высказываясь поэтому за повсемѣстный въ Имперіи выборъ Членовъ Государственной Думы, Совѣтъ Министровъ находитъ, что, по справедливой мысли Министра Внутреннихъ Дѣлъ, изъятію отъ участія въ сихъ выборахъ подлежали бы кочевые и бродящія инородцы окраинъ Имперіи, такъ какъ большая часть инородческихъ племенъ стоитъ на крайне низкой степени гражданскаго развитія (Учрежд., пар. 61, п. 10). При такихъ условіяхъ инородцы эти едва ли могутъ съ пользой для дѣла принять участіе въ занятіяхъ Государственной Думы. На ряду съ этимъ, по мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, надлежало бы допустить еще два изъятія изъ указаннаго выше общаго правила, а именно, по отношенію къ Великому Княжеству Финляндскому (въ смыслѣ замѣны выборовъ представительствомъ въ Думѣ депутатовъ отъ Сейма) и къ евреямъ. По отношенію къ первому изъ сихъ предположеній Совѣтъ принялъ на видъ, что, по изъясненнымъ выше соображеніямъ, вопросъ объ участіи Финляндіи въ Государственной Думѣ предпочтительно оставить временно открытымъ. Что же касается предположенія о недопущеніи къ выборамъ евреевъ **впредь до пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній,** то Совѣтъ находитъ, что вопросъ этотъ, какъ по своей постановкѣ, такъ по существу, не можетъ не вызывать весьма серьезныхъ сомнѣній.

Какъ извѣстно, пересмотръ тѣхъ или другихъ сторонъ еврейскаго вопроса тянется уже около столѣтія; когда представится возможнымъ прочно его разрѣшить—предсказать невозможно. Поэтому ссылка на указываемое обстоятельство въ актѣ столь чрезвычайной важности, какъ Манифестъ объ образованіи Государственной Думы, не соотвѣтствовало бы, по своей неопредѣленности, его значенію и могла бы подать поводъ къ обвиненію Правительства въ отсутствіи рѣшимости ясно высказать принятое имъ по этому предмету отрицательное рѣшеніе.

Что касается до существа вопроса, то при разрѣшеніи его, по мнѣнію Совѣта, надлежитъ взвѣсить послѣдствія, которыя произойдутъ при отрицательномъ и положительномъ къ нему отношеніяхъ. Отказъ евреямъ въ правѣ, которое, по силѣ Рескрипта 18 Февраля,

можетъ почитаться дарованнымъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ всему населенію Имперіи, несомнѣнно раздражитъ еще болѣе эту національность, и нынѣ уже, благодаря экономическимъ и правовымъ условіямъ своимъ, находящуюся въ значительной своей части въ состояніи броженія. Къ успокоенію ея надлежитъ стремиться всѣми возможными мѣрами и, безъ сомнѣнія, слѣдуетъ избѣгать вносить въ среду ея новый горючій матеріалъ.

Съ другой же стороны, нельзя забывать, что устраненіе евреевъ отъ непосредственнаго участія въ выборахъ отнюдь не обезпечитъ выборы въ Государственную Думу отъ косвеннаго ихъ вліянія, которое всегда возможно оказывать чрезъ посредство христіанскихъ ихъ участниковъ.

Между тѣмъ, что повлечетъ за собою дарованіе евреямъ этого права?—Съ предположеннымъ Гофмейстеромъ Булыгинымъ установленіемъ ценза, отъ участія въ выборахъ будетъ фактически отстранена вся главная масса еврейства—его пролетаріатъ. Въ Думу пройдутъ, можетъ быть, нѣсколько евреевъ, которые едва ли могутъ повліять на мнѣнія 400—500 ея Членовъ. А при такихъ условіяхъ предполагаемое устраненіе евреевъ, представляясь по политическимъ и практическимъ соображеніямъ мѣрою не удобною, не обѣщаетъ и никакихъ полезныхъ результатовъ, слѣдовательно подлежитъ отклоненію, какъ по основаніямъ справедливости, такъ и по соображеніямъ политической осторожности.

Согласно съ проектомъ Гофмейстера Булыгина, высказываясь въ принципѣ за производство выборовъ на всемъ пространствѣ Имперіи, Совѣтъ считаетъ необходимымъ разъяснить, что въ виду неимѣнія достаточныхъ данныхъ для составленія вполнѣ точныхъ предположеній объ основаніяхъ и порядкѣ выборовъ въ губерніяхъ и областяхъ Сибири, Кавказа, Туркестанскаго края и Степного Генералъ-Губернаторства, а равно въ губерніяхъ Царства Польскаго, Совѣтъ въ настоящее время лишенъ возможности дать по возникающимъ при семъ вопросамъ окончательное заключеніе. Необходимыя свѣдѣнія собираются Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и по разработкѣ составятъ предметъ особаго представленія о выборахъ отъ указанныхъ окраинъ, которое и будетъ разрѣшено отдѣльно отъ настоящаго вопроса, касающагося выборовъ отъ 50 губерній Европейской Россіи, управляемыхъ по Общему Учрежденію (Св. Зак., т. II, ст. 3, изд. 1892 г.) (съ присоединеніемъ къ нимъ Ставропольской губерніи), и Области Войска Донского (Учрежд., § 60).

Съ другой же стороны Совѣтъ обязывается оговорить, что заключеніе о желательности участія всѣхъ мѣстностей Имперіи въ произ-

водствѣ выборовъ отнюдь не должно предрѣшать вопроса о полной равномѣрности такого ихъ участія.

По соображеніямъ не только политической цѣлесообразности, но и простой справедливости, извѣстное преимущество должно быть дано кореннымъ русскимъ областямъ, которыми собрана была русская земля и на плечахъ которыхъ и до сихъ поръ окраины продолжаютъ лежать тяжелымъ бременемъ.

Сопоставленіе поступленій по отдѣльнымъ раіонамъ основныхъ нашихъ налоговъ съ текущими расходами государственнаго управленія, произведенными по тѣмъ же раіонамъ, можетъ дать, если и не вполнѣ точную, то до извѣстной степени справедливую картину того, какія области и въ какой мѣрѣ болѣе всего чувствуютъ на себѣ налоговое брямя, съ какихъ изъ нихъ болѣе всего было взято и берется на благоустройство государства. Изъ данныхъ отчета Государственнаго Контроля за 1903 годъ (т. е. за такой періодъ, когда спокойное теченіе экономической жизни еще не было нарушено войною) усматривается, что по поступленію государственныхъ доходовъ первое мѣсто занимаютъ губерніи Прибалтійскія (11,17 р. на I жит.), далѣе слѣдуютъ центральныя (7,33 р.) и губерніи Царства Польскаго (7,32.), Сибирскія (7,02 р.), Западныя (6,00 р.), Кавказскія и Закавказскія (4,94 р.) и, наконецъ, Средне-Азіатскія владѣнія (2,16 р.).

Затѣмъ, при исчисленіи государственныхъ расходовъ, упадающихъ на 1 жителя, въ указанныхъ раіонахъ Имперіи получается такая послѣдовательность: первое мѣсто занимаетъ Сибирь (16,07 р. на одного жителя), далѣе слѣдуютъ губерніи Прибалтійскія (15,67 р.), Царства Польскаго (10,33 р.), Кавказъ и Закавказье (10,02 р.), Западный край (8,24 р.), центральныя губерніи (6,23 р.), и Средне-Азіатскія владѣнія (3,41 р.).

Изъ сопоставленія взимаемыхъ налоговъ съ производимыми расходами усматривается, что доходными для государства являются лишь центральныя губерніи (+1,10 р. на 1 жителя). Остальныя области даютъ дефицитъ: Сибирь (—9,05 р.), Кавказъ и Закавказье (—5,08 р.), Прибалтійскій край (—4,50 р.), губерніи Царства Польскаго (—3,01 р.), Западный край (—2,24 р.), и Средне-Азіатскія владѣнія (—1,25 р.).

Такимъ образомъ при сопоставленіи всѣхъ вообще разсмотрѣнныхъ доходовъ съ расходами, съ полною ясностью обнаруживается слѣдующее явленіе. Центральная группа губерній своими мѣстными платежами полностью и даже съ значительнымъ избыткомъ покрываетъ всѣ производимые въ нихъ государственные расходы, между тѣмъ какъ всѣ прочіе раіоны даютъ въ финансовомъ отношеніи болѣе или менѣе крупные дефициты.

Приведенныя цифры вполнѣ подтверждаютъ ту мысль, что участіе въ выборахъ центра и окраинъ не должно быть построено на совершенно одинаковыхъ основаніяхъ и что преимущество должно быть дано центру, но на основаніи этихъ цифръ нельзя строго математически вывести соотношенія между долею участія въ выборахъ губерній центральныхъ, дающихъ доходъ (величина положительная), и долею прочихъ областей, дающихъ убытокъ (величина отрицательная). При подобномъ способѣ исчисленія, очевидно, большинство окраинъ не получило бы вовсе доступа въ Государственную Думу. Поэтому казалось бы наиболѣе цѣлесообразнымъ и правильнымъ, подобно тому, какъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ распредѣленіе числа выборщиковъ между отдѣльными группами избирателей губерній предположено сдѣлать пропорціонально суммамъ уплачиваемыхъ этими группами налоговъ, такъ и для распредѣленія числа Членовъ Думы между губерніями, управляемыми по Общему Учрежденію, и окраинами, управляемыми по Особеннымъ Учрежденіямъ, произвести разверстку также только пропорціонально суммамъ уплачиваемыхъ этими раіонами Имперіи налоговъ, не принимая во вниманіе производимыхъ на нихъ государственныхъ расходовъ.

Если принять вышеуказанный разсчетъ и остановиться для губерній, управляемыхъ по Общему Учрежденію и губерніи Ставро-польской, равно какъ и Области Войска Донскаго, на указанной Гофмейстеромъ Булыгиномъ нормѣ—1 выборный на 250,000 чел. населенія, и имѣть при этомъ въ виду, что налоговая тягота въ этихъ губерніяхъ выражается цифрой 7,13 р. на 1 жителя, а въ окраинахъ, управляемыхъ по Особымъ Учрежденіямъ, она составитъ 5,50 р. на 1 жителя, то норма выборныхъ для окраинъ выразится цифрой—1 выборный на 325,000 жителей. Но принимая во вниманіе, что поземельный налогъ въ настоящее время, въ силу Всемилостивѣйшаго Манифеста 1896 г., уплачивается центральными губерніями въ половинномъ размѣрѣ и что поэтому нормальныя налоговыя ихъ тяготы нѣсколько болѣе, было бы правильнымъ указанную цифру повысить примѣрно до 350.000 чел.

Съ принятіемъ предлагаемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ порядка, избирательными округами для выбора Членовъ Государственной Думы явятся губерніи и области, на которыя подраздѣляется Имперія. Изъ дѣйствія этого общаго правила Министръ Внутреннихъ Дѣлъ однако исключаетъ болѣе крупные города, которые, хотя и не образуютъ административныхъ единицъ, равныхъ или соотвѣтствующихъ губерніи, но имѣютъ болѣе или менѣе обособленное значеніе въ общественной и промышленной жизни страны. Интересы городского населенія пріо-

брѣли уже самостоятельное значеніе, а между тѣмъ, при условіи производства выборовъ въ общей совокупности съ остальнымъ населеніемъ, по губерніямъ и областямъ, интересы городовъ могли бы не получить достаточнаго выраженія въ Государственной Думѣ. Поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ полагаетъ правильнымъ признать самостоятельными избирательными округами всѣ города, имѣющіе болѣе 100000 жителей и производить въ нихъ выборы на основаніи особо для сего установленныхъ Правилъ (Учрежд., пар. 82, Прилож.). Такой порядокъ, при условіи, что число Членовъ Государственной Думы будетъ опредѣлено по разсчету одного на каждыя 250.000 жителей, создастъ извѣстное преимущество для городовъ по сравненію съ негородскими мѣстностями, но преимущество это представится совершенно справедливымъ въ виду неизбѣжнаго почти, въ противномъ случаѣ, поглащенія представительства городскихъ интересовъ интересами прочихъ мѣстностей, что и наблюдается нынѣ при земскихъ выборахъ.

Раздѣляя указанныя соображенія, Совѣтъ не могъ однако не замѣтить, что, при осуществленіи намѣчаемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ предположенія, значительную часть выдѣляемыхъ такимъ образомъ городовъ составятъ города окраинные, съ инородческимъ по преимуществу населеніемъ. Поэтому въ соотвѣтствіи съ приведенными выже соображеніями, Совѣтъ призналъ желательнымъ включить въ этотъ списокъ нѣкоторые чисто русскіе города, близко подходящіе по своей населенности къ помѣщеннымъ въ спискѣ, а именно Ярославль, Нижній-Новгородъ, Воронежъ, Курскъ, Орелъ и Самару (Учр., § 60).

Усматривая затѣмъ, что предлагаемая Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ льгота распространяется на всѣ окраины за исключеніемъ лишь Сибири, Совѣтъ призналъ справедливымъ включить въ проектируемый списокъ г. Иркутскъ, въ соотвѣтствіи съ его административнымъ и промышленнымъ значеніемъ.

Съ принятіемъ указаннаго выше способа разсчета (по 1 выборному на каждыя 250 и 350 тысячъ жителей и особо отъ каждаго изъ вышеуказанныхъ городовъ) и при количествѣ населенія Имперіи въ 137.582.000 чел., число Членовъ Думы составитъ 491 человѣкъ (Учрежд., § 60, Прилож.).

Переходя къ основаніямъ, на которыхъ представлялось бы возможнымъ произвести избраніе Членовъ Думы, и, обозрѣвая различныя ихъ сочетанія, Совѣтъ Министровъ останавливался, главнымъ образомъ, на обсужденіи нижеслѣдующихъ наиболѣе типичныхъ формъ:

1) выборовъ сословныхъ, съ избраніемъ каждымъ сословіемъ Членовъ Думы изъ своей среды;

2) выборовъ всесословныхъ, всеобщихъ и равныхъ, съ предоставленіемъ участія въ нихъ безъ различія всѣмъ, при условіи достиженія извѣстнаго возраста, и

3) выборовъ также всесословныхъ, но при условіи извѣстнаго имущественнаго ценза.

Обращаясь къ сравнительной оцѣнкѣ этихъ предположеній, Совѣтъ признавалъ, что производство выборовъ по сословіямъ представляло бы съ отвлеченной точки зрѣнія, много существенныхъ преимуществъ. Объединенныя происхожденіемъ, родомъ занятія и образомъ жизни, сословныя общества, казалось бы, способны избрать въ своей средѣ дѣйствительно достойныхъ и знакомыхъ съ нуждами сословія лицъ. Въ этомъ случаѣ имѣлась бы въ нѣкоторыхъ случаяхъ и готовая избирательная организація въ видѣ сословныхъ обществъ и ихъ собраніи и, при условіи равномѣрнаго распредѣленія избираемыхъ между отдѣльными сословными обществами, составъ Государственной Думы отражалъ бы всѣ интересы и мнѣнія населенія въ томъ самомъ бытовомъ ихъ сочетаніи, какое имѣетъ мѣсто въ дѣйствительной жизни.

Всѣ эти положительныя стороны сословныхъ выборовъ могли-бы, однако, имѣть благотворное значеніе лишь въ томъ случаѣ, если бы населеніе дѣйесвительно подраздѣлялось на прочныя и жизненныя сословныя общества, члены коихъ связывались-бы единствомъ образа жизни, занятій, интересовъ и историческимъ преемствомъ воззрѣній.

Условій этихъ между тѣмъ въ общественномъ строѣ современной Россіи на лицо не имѣется. Хотя по закону строй этотъ и покоится на началалъ сословности, но общій экономическій процессъ, въ связи съ цѣлымъ рядомъ прообразованій послѣднихъ десятилѣтій, давно уже расшаталъ, а во многомъ и уничтожилъ тѣ сословныя подраздѣленія, которыя начертаны въ законѣ.

Обезземеленіе дворянства и промышленное развитіе страны, отвлекшее значительныя креетьянскія массы отъ земледѣльческаго труда къ отхожимъ и фабричнымъ заработкамъ, съ каждымъ годомъ, умножаютъ число лицъ, которыя, сохраняя лишь внѣшнюю связь съ своимъ сословіемъ, стекаются въ города и сливаются въ нихъ съ кореннымъ торгово-промышленнымъ населеніемъ, сословное устройство котораго никогда не имѣло жизненнаго значенія. Дѣйствительно, мѣщанскія общества ограничиваютъ свою дѣятельность избраніемъ сословныхъ управленій, которыя не объединяютъ сословія какою-либо внутреннею связью и представляютъ столь обветшалыя учрежденія, что совершенное упраздненіе ихъ составляетъ вопросъ, давно уже поставленный на очередь.

Упраздненіе ремесленнаго сословія предуказано Высочайшей

властью еще въ 1870 году, и сословныя ремесленныя общества вездѣ постепенно закрываются; купеческія сословныя общества тоже существуютъ въ очень немногихъ, крупныхъ центрахъ и состоятъ изъ лицъ, пріобрѣтающихъ это званіе путемъ выборки торговыхъ и сословныхъ документовъ и утрачивающихъ его съ прекращеніемъ уплаты торговыхъ пошлинъ. Такимъ образомъ, на дѣлѣ, сословный строй въ городахъ не имѣетъ сколько нибудь крѣпкаго значенія и всѣ отношенія городского населенія покоятся на иныхъ совершенно началахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и въ городахъ, и внѣ городовъ сложились уже обширные и разнообразные по составу и происхожденію общественные классы личныхъ дворянъ и личныхъ и потомственныхъ почетныхъ гражданъ, которые особыхъ сословныхъ обществъ не образуютъ. Такимъ образомъ и самъ законъ содѣйствуетъ смѣшенію сословій и переходу изъ одного состоянія въ другое. Помимо измѣненія сословнаго положенія лица, въ зависимости отъ службы и образованія, самое рожденіе не всегда обезпечиваетъ унаслѣдованіе сословныхъ правъ родителей. Одно изъ основныхъ состояній—духовенство—послѣ законовъ 1867—1869 г.г., совершенно утратило уже свой пріежній сословный характеръ. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи, какъ, напримѣръ, въ десяти губерніяхъ Царства Польскаго, никакой сословной организаціи уже не существуетъ; въ мѣстахъ же, какъ, напримѣръ, въ возсоединенной части Бессарабіи и нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Кавказа, сословій и вовсе не имѣется.

Такимъ образомъ, построеніе выбора Членовъ Государственной Думы на сословныхъ началахъ, во многихъ мѣстахъ Имперіи, въ частности во всѣхъ городахъ, число жителей которыхъ въ 1897 году составляло уже около 15 милліоновъ, т. е. 13,5% всего населенія, представляется въ дѣйствительности совершенно невозможнымъ.

Нельзя также не принять во вниманіе, что и въ мѣстностяхъ Имперіи, въ коихъ имѣются сословныя установленія, они распредѣляются весьма неравномѣрно. Такъ, напримѣръ, во всей Сибири, въ Средне-Азіатскихъ областяхъ и въ большинствѣ губерній Кавказскаго края и даже въ нѣкоторыхъ губерніяхъ Европейской Россіи, дворянскихъ обществъ, и даже мѣстныхъ дворянъ, не имѣется вовсе и тамошнія сословныя общества почти исключительно принадлежитъ къ сельскимъ обывателямъ; посему при производствѣ выборовъ на сословномъ началѣ указанныя мѣстности могли бы дать лишь лицъ сельскаго состоянія.

Наконецъ, повсюду, гдѣ выборы исходили бы изъ сословныхъ началъ, пришлось бы лишить участія въ нихъ многіе общественные слои, какъ, напримѣръ, священно-церковнослужителей, не образу-

ющихъ сословій, далѣе, личныхъ и потомственныхъ почетныхъ гражданъ; да и многіе потомственные дворяне лишились бы, при этомъ условіи, участія въ выборахъ, такъ какъ въ дворянскихъ собраніяхъ пользуются голосами не всѣ они, а лишь тѣ, которые владѣютъ недвижимостью и удовлетворяютъ нѣкоторымъ другимъ условіямъ.

Нельзя, далѣе, упускать изъ виду, что на 96 милліоновъ лицъ сельскаго состоянія въ Имперіи насчитывается лишь 1.200.000 потомственныхъ дворянъ. Слѣдовательно, при строгомъ примѣненіи начала сословности, пришлось бы ввести въ Государственную Думу на одного Члена изъ дворянъ—80 Членовъ изъ крестьянъ.

Между тѣмъ составленіе Государственной Думы изъ одних почти крестьянъ являлось бы несправедливымъ по отношенію къ лицамъ другихъ состояній и несоотвѣтствующимъ задачамъ, возлагаемымъ на Государственную Думу.

Такимъ образомъ, въ случаѣ производства выборовъ на сословномъ началѣ, интересы населенія получили бы крайне неодинаковое по разнымъ мѣстностямъ и весьма неравномѣрное, въ отношеніи отдѣльныхъ классовъ, выраженіе.

По изложеннымъ соображеніямъ, Совѣтъ Министровъ, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, признаетъ предположеніе о производствѣ выборовъ по сословіямъ, при современныхъ условіяхъ общественнаго строя Россіи, болѣе нежели неудобнымъ и несправедливымъ.

За невозможностью установить выборы Членовъ Государственной Думы на сословныхъ началахъ, не остается иного выхода, какъ обратиться къ производству выборовъ на основаніяхъ всесословныхъ. Выборы эти можно установить на одномъ изъ двухъ началъ: допустить къ участію въ нихъ всѣхъ лицъ, пользующихся общею гражданскою правоспособностью, илитолько тѣхъ изъ нихъ, которыя удовлетворяютъ сверхъ того и нѣкоторымъ внѣшнимъ условіямъ состоятельности или степени образованія.

Останавливаясь прежде всего на предположеніи о всеобщихъ и равныхъ выборахъ, выдвигаемыхъ на видъ въ сужденіяхъ печати и нѣкоторыхъ общественныхъ учрежденій, а равно во многихъ изъ числа поступившихъ въ Совѣтъ Министровъ, на основаніи Указа 18 февраля, ходатайствъ, Совѣтъ находитъ, что система эта, для успѣшности ея, требуетъ цѣлаго ряда условій. Этими условіями является достаточно высокій уровень развитія народныхъ массъ и увѣренность въ томъ, что въ выборахъ приметъ дѣятельное и самостоятельное участіе все населеніе, а не отдѣльные случайные его члены.

Между тѣмъ, ни одного изъ этихъ условій въ наличности у насъ не имѣется. Установленіе всеобщей и равной подачи голосовъ

на началахъ прямыхъ выборовъ встрѣтило бы прежде всего препятствія, почти неопредолимыя, въ географическихъ условіяхъ Имперіи. По примѣрнымъ подсчетамъ, пространство каждаго избирательнаго округа составило бы, даже для сравнительно густо населенной Европейской Россіи, свыше 12.000 кв. верстъ. Такое протяженіе избирательнаго участка, при плохомъ состояніи дорогъ, при связанныхъ съ передвиженіемъ расходахъ и потерѣ времени, затрудняло-бы, для громаднаго большинства населенія, особенно сельскаго, возможность принять дѣйствительное участіе въ выборахъ, а тѣмъ болѣе сознательно остановить свой выборъ на томъ или иномъ лицѣ. Не менѣе существеннымъ препятствіемъ являлась бы и неграмотность или малограмотность значительной части населенія, исключающая возможность выборовъ по запискамъ, которые, при огромномъ числѣ избирателей и протяженіи избирательнаго участка, не могутъ быть замѣнены никакимъ другимъ способомъ подачи голосовъ.

Но если даже отказаться отъ прямой подачи голосовъ и, установивъ выборы на началахъ степенности, устранить тѣмъ затрудненія, создаваемыя обширностью участковъ, то и въ этомъ случаѣ всеобщіе выборы оказались бы въ нашихъ условіяхъ неудобоосуществимыми.

Отсутствіе необходимаго общественнаго развитія у большинства сельскаго, а въ значительной части и городского населенія, имѣло бы слѣдствіемъ, съ одной стороны, массовое уклоненіе отъ участія въ выборахъ, а съ другой—легкую сравнительно возможность, при безразличіи населенія, подбирать голоса посредствомъ экономическаго давленія и иного рода воздѣйствій, преслѣдующихъ партійныя цѣли. Въ лучшемъ же случаѣ, при условіи устраненія случайностей и постороннихъ вліяній, составъ избранныхъ населеніемъ Членовъ Государственной Думы слагался бы, по всей вѣроятности, преимущественно изъ лицъ низшихъ слоевъ населенія, совершенно неподготовленныхъ къ этому дѣлу.

Совокупность этихъ соображеній побуждаетъ Совѣтъ раздѣлить заключеніе Гофмейстера Булыгина о несоотвѣтствіи выборовъ на началахъ всеобщей подачи голосовъ современнымъ общественнымъ условіямъ.

Нѣкоторою промежуточною ступенью между всеобщими выборами и выборами на основаніи особо для нихъ созданной организаціи являлось бы избраніе Членовъ Думы черезъ посредство существующихъ общественныхъ учрежденій. Начало это могло бы выразиться въ формѣ выбора ихъ земскими собраніями и городскими думами болѣе значительныхъ городовъ.

Преимущества такого порядка заключались бы въ томъ, что учрежденія эти до извѣстной степени объединяютъ населеніе губерній и

городовъ и мѣстные интересы. Сравнительно высокій уровень гласныхъ обезпечивалъ бы и надлежащій составъ избираемыхъ. Наконецъ, способъ этотъ устранялъ бы необходимость создавать нарочитую избирательную организацію.

Но способъ этотъ имѣетъ и весьма существенные недостатки. Прежде всего, земскія учрежденія введены только въ 34 губерніяхъ Европейской Россіи; въ остальныхъ губерніяхъ и областяхъ вполнѣ соотвѣтствующихъ учрежденій не имѣется и хотя преобразованіе ихъ земскаго строя на началахъ общественнаго самоуправленія можетъ считаться предрѣшеннымъ, но сложность этого преобразованія, при крайнемъ разнообразіи мѣстныхъ условій, исключаетъ возможность ожидать дѣйствительное осуществленіе его въ ближайшемъ будущемъ. Такимъ образомъ, для всѣхъ губерній и мѣстностей, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, пришлось бы или ограничить избраніе Членовъ Думы одними городами—и то не вездѣ, такъ какъ въ губерніяхъ Царства Польскаго учрежденій городскаго самоуправленія не имѣется, —что нарушало бы, очевидно, начало равномѣрности представительства мѣстныхъ интересовъ.

Съ другой стороны нельзя не замѣтить, что въ земскихъ учрежденіяхъ нынѣшняго ихъ состава участіе населенія установлено на неравномѣрныхъ, сословныхъ по преимуществу, началахъ, признанныхъ уже, Высочайшимъ Указомъ 12 Декабря 1904 г., не отвѣчающими условіямъ времени. Затѣмъ, въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ гласные изъ крестьянъ совершенно отсутствуютъ или находятся въ очень маломъ числѣ, такъ что производство выборовъ чрезъ эти учрежденія было бы равносильно совершенному устраненію отъ нихъ всей массы крестьянскаго населенія.

Усматривая, сверхъ того, что противъ этого порядка говорилъ бы и цѣлый рядъ чисто техническихъ соображеній, Совѣтъ приходитъ къ заключенію, что и порядокъ избранія черезъ посредство земскихъ собраній и городскихъ думъ не можетъ быть съ пользой для дѣла примѣненъ къ выборамъ Членовъ Государственной Думы. Засимъ единственно возможнымъ поэтому представляется принять предложеніе проекта Гофмейстера Булыгина и обосновать производство выборовъ на началахъ самостоятельныхъ и производить въ порядкѣ особо установленномъ.

Указанныя начала и порядокъ намѣчены во внесенномъ въ Совѣтъ Министровъ проектѣ въ главныхъ своихъ чертахъ, въ предположеніи произвести ближайшую ихъ разработку, по соображеніи Совѣтомъ Министровъ всей совокупности обстоятельствъ дѣла, — въ предначертанномъ въ Рескриптѣ 18 февраля Особомъ Совѣщаніи.

Въ виду измѣнившихся обстоятельствъ, работа эта упадаетъ нынѣ на Совѣтъ Министровъ, который и предполагаетъ выполнить ее параллельно съ разсмотрѣніемъ прочихъ частей настоящаго дѣла, путемъ обсужденія дополнительныхъ представленій Министра Внутреннихъ Дѣлъ по указываемымъ Совѣтомъ вопросамъ.

Обращаясь къ проектируемымъ Гофмейстеромъ Булыгинымъ основаніямъ производства выборовъ, Совѣтъ прежде всего находитъ, что, съ устраненіемъ сословнаго начала, вопросъ о томъ, какимъ именно разрядамъ населенія надлежитъ предоставить участіе въ избраніи Членовъ Государственной Думы, сводится къ опредѣленію условій, при наличности которыхъ отдѣльныя лица могутъ быть допущены къ участію въ выборахъ. Условія эти раздѣляются на отрицательныя и положительныя. По проекту Министра Внутреннихъ Дѣлъ къ условіямъ отрицательнымъ относятся: а) общія условія этого ряда, обычно указываемыя нашимъ законодательствомъ, и б) нахожденіе на государственной службѣ—военной и гражданской—въ извѣстныхъ предѣлахъ.

Признавая принятіе условій первой категоріи необходимымъ, Совѣтъ Министровъ, въ отношеніи упоминаемыхъ во второй, находилъ, что вопросъ о допущеніи къ выборамъ и къ праву быть избираемымъ въ Государственную Думу лицъ, состоящихъ на государственной службѣ—гражданской и военной,—вызываетъ нѣкоторыя сомнѣнія. Въ государствахъ Западной Европы вопросъ объ участіи въ выборахъ должностныхъ лицъ рѣшается различно. Въ видѣ общаго правила, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ нижніе чины устранены отъ выборовъ повсемѣстно; офицерскіе чины дѣйствительной службы устраняются: во Франціи—безусловно, въ Германіи—отъ участія въ выборахъ, но могутъ быть избираемы, въ Пруссіи—безусловно, въ Австріи—они могутъ участвовать въ выборахъ и т. д.

Еще разнообразнѣе рѣшается вопросъ объ участіи въ выборахъ чиновъ гражданскихъ: въ Германіи и Пруссіи они могутъ избирать и быть избираемы, причемъ для исполненія обязанностей депутаты получаютъ отпускъ съ сохраненіемъ содержанія; безусловно устранены лица гражданской службы въ Бельгіи; въ остальныхъ государствахъ устраняются тѣ или иные ихъ разряды, въ самыхъ разнообразныхъ сочетаніяхъ, главнымъ образомъ тѣ, которые могутъ имѣть прямое или косвенное вліяніе на выборы. Въ примѣненіи къ нашимъ отечественнымъ условіямъ, вопросъ объ участіи въ выборахъ должностныхъ лицъ государственной гражданской службы подлежалъ бы разрѣшенію въ зависимости отъ нижеслѣдующихъ обстоятельствъ.

По условіямъ нашего государственнаго быта и общественнаго развитія, русское чиновничество, въ смыслѣ совокупности лицъ, состоящихъ на службѣ государственной, занимаетъ виднѣйшее по численности мѣсто въ развитой части общества. Если устранить отъ участія въ выборахъ всѣхъ лицъ, состоящихъ на службѣ гражданской, то, за вычетомъ ихъ, въ составѣ образованнаго общества останется лишь: небольшой классъ неслужащихъ дворянъ, высшіе, малочисленные круги представителей торговли и промышленности и, наконецъ, лица такъ называемыхъ свободныхъ профессій.

При такихъ условіяхъ, устранить отъ участія въ выборахъ всѣхъ лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, значило бы лишить Государственную Думу того обширнаго запаса опыта, который накопленъ служилымъ сословіемъ, а наиболѣе образованную часть общества— возможности высказать, хотя бы черезъ своихъ выборныхъ, мнѣніе по вопросамъ законодательства.

Для устраненія такого нежелательнаго результата, Совѣтъ Министровъ, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, считаетъ необходимымъ высказаться противъ устраненія лицъ, состоящихъ на государственной гражданской службѣ, отъ участія въ избраніи членовъ Государственной Думы.

Иначе приходится отнестись къ вопросу о возможности избранія сихъ лицъ въ Члены Думы. По обширности предстоящихъ сему учрежденію задачъ, Члены ея будутъ вѣроятно заняты значительную часть года. При такихъ условіяхъ и имѣя въ виду, что Члены Думы будутъ нести связанныя съ этимъ званіемъ обязанности въ теченіи 5 лѣтъ, нельзя не прійти къ заключенію о невозможности для лицъ, отправляющихъ сколько нибудь отвѣтственныя занятія на службѣ государственной, состоять одновременно и въ числѣ Членовъ Думы. Не говоря уже о томъ, что интересы службы сего дозволить не могутъ, вполнѣ очевиднымъ представляется, что оставленіе этихъ должностей въ теченіи 5 лѣтъ вакантными, или же замѣщеніе ихъ временно на этотъ срокъ, повлекло бы за собою значительныя затрудненія и неудобства. Поэтому, по соображеніямъ практическимъ, Совѣтъ Министровъ находилъ полезнымъ ограничить должностныхъ лицъ гражданской службы въ дѣлѣ принятія званія Члена Государственной Думы, постановивъ правиломъ, что тѣ изъ нихъ, которыя занимаютъ должности, соединенныя съ штатнымъ окладомъ, не могутъ быть Членами Государственной Думы (Учрежд., § 85).

Переходя къ разсмотрѣнію вопроса объ отношеніяхъ къ выборамъ въ Думу лицъ воинскаго званія, Совѣтъ разсуждалъ, что, въ интересахъ воинской дисциплины, состоящіе на дѣйствительной службѣ

нижніе чины должны быть устранены, какъ отъ участія въ выборахъ, такъ и отъ права быть избираемыми (Учрежд., § 61, п. 4).

Что касается до участія въ выборахъ лицъ офицерскаго званія, то въ средѣ Совѣта было высказано мнѣніе, что, по той же причинѣ, указанное правило должно быть распространено и на тѣхъ изъ нихъ, которые находятся на службѣ въ строю.

Производство выборовъ въ Думу несомнѣнно будетъ сопряжено съ весьма широкой агитаціей. Будутъ собираться предварительные съѣзды, произноситься рѣчи, вырабатываться программы. Участвовать въ этой агитаціи будутъ весьма разнообразные общественные элементы. Допущенные къ выборамъ, строевые офицеры пройдутъ цѣлую политическую школу и могутъ попасть въ такую политическую волну, воздѣйствіе которой на нихъ можетъ оказаться отнюдь нежелательнымъ.

Въ виду этого, допущеніе лицъ офицерскаго званія, состоящихъ на строевой службѣ, къ участію въ выборахъ представляется, по мнѣнію Статсъ-Секретаря Витте и Свиты Вашего Величества Генералъ-Маіора Трепова, едва ли осторожнымъ и во всякомъ случаѣ не соотвѣтствуетъ условіямъ жизни Монархическаго Государства (Учр., § 61, п. 4).

Не отрицая справедливости высказанныхъ соображеній, Совѣтъ не можетъ однако не замѣтить, что предоставленіе указаннымъ лицамъ выборнаго права не будетъ имѣть на практикѣ сколько нибудь широкаго примѣненія. По сдѣланному въ средѣ Совѣта компетентному заявленію, значительное большинство офицеровъ, и именно строевыхъ, не обладаетъ намѣчаемымъ имущественнымъ цензомъ и такимъ образомъ останется внѣ выборовъ. Кромѣ того, лишеніе лицъ офицерскаго званія этого, присвояемаго всему прочему населенію права представлялось бы весьма неудобнымъ съ принципіальной точки зрѣнія. Поэтому Совѣтъ, съ своей стороны, признавалъ бы правильнымъ — лицъ офицерскаго званія къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу допустить.

Что же касается до права лицъ сихъ быть Членами Думы, то по этому вопросу Совѣтъ принялъ во вниманіе, что условія и обстановка дѣятельности въ Думѣ едва ли окажутся соотвѣтствующими тѣмъ правиламъ и традиціямъ, которыя обязательны для лицъ, носящихъ воинскій мундиръ. Напротивъ того, можно съ увѣренностью предсказать, что воззрѣнія и форма ихъ выраженія, которыя принесутъ съ собою нѣкоторые Члены Думы, окажутся въ противорѣчіи съ указанными традиціями. Послѣдствіемъ сего явятся — или весьма острые

конфликты, или же взаимное стѣсненіе, при коемъ можетъ пострадать откровенное и свободное изъясненіе мнѣній.

Независимо отъ сего, въ интересахъ обезпеченія Думѣ и ея Членамъ соотвѣтствующаго положенія, предполагается предоставить симъ послѣднимъ права, несовмѣстныя съ условіями военной субординаціи: право отвѣчать за свои проступки только по суду и особый сложный порядокъ привлеченія ихъ къ служебной отвѣтственности. При условіи допущенія офицеровъ въ составъ Думы, первый же случай нарушенія такимъ офицеромъ воинской дисциплины съ наглядностью обнаружилъ бы несовмѣстимость этихъ двухъ положеній—состоящаго на дѣйствительной военной службѣ и независимаго Члена выборнаго законосовѣщательнаго учрежденія.

Придавая соображеніямъ этимъ рѣшающее въ данномъ вопросѣ значеніе, Совѣтъ предпочитаетъ права быть Членами Государственной Думы лицамъ, состоящимъ на дѣйствительной военной службѣ, не присваивать (Учр., § 85).

Обращаясь къ опредѣленію положительныхъ условій для допущенія къ выборамъ, Совѣтъ находитъ вопросъ этотъ гораздо болѣе сложнымъ. Правильная, отвѣчающая государственнымъ интересамъ постановка его составляетъ одинъ изъ самыхъ существенныхъ вопросовъ предстоящаго преобразованія, ибо вокругъ него сосредоточивается все политическое значеніе этой мѣры.

Въ семъ отношеніи, по мнѣнію Совѣта, надлежитъ прежде всего имѣть въ виду, что въ Россіи основаніемъ для всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ всегда служило и по нынѣ служитъ владѣніе извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Цензомъ этимъ для выборовъ дворянскихъ, крестьянскихъ, земскихъ, городскихъ, а равно гминныхъ, является владѣніе недвижимою собственностью и отчасти торгово-промышленный оборотъ, а для городскихъ сословныхъ выборовъ размѣръ владѣемаго капитала.

Полагая въ основаніе всѣхъ соображеній о порядкѣ участія выборныхъ отъ населенія въ законосовѣщальной дѣятельности мысль о необходимости неуклоннаго соблюденія исторической преемственности въ развитіи учрежденій, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признаетъ соотвѣтственнымъ обосновать и участіе въ выборѣ Членовъ Государственной Думы на началахъ имущественнаго ценза. Всецѣло присоединяясь къ этому взгляду, Совѣтъ Министровъ разсуждалъ, что цензъ этотъ можетъ выражаться въ двухъ видахъ: въ формѣ уплаты извѣстной суммы прямыхъ налоговъ и въ формѣ владѣнія недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ предпріятіемъ извѣстныхъ стоимости и размѣра. Отвлеченно говоря, первый видъ

представляется болѣе предпочтительнымъ по своей простотѣ, растяжимости и равномѣрности. Къ сожалѣнію, однако, принять у насъ за показатель имущественной устойчивости начало податнаго ценза— невозможно. Прямого подоходнаго обложенія у насъ вообще не существуетъ. Что же касается упадающихъ на недвижимость и на торгово-промышленные обороты прямыхъ налоговъ — государственныхъ, земскихъ и городскихъ, то и совокупность ихъ не можетъ служить подобнымъ показателемъ, такъ какъ распредѣленіе этихъ налоговъ, въ зависимости отъ способовъ и основаній оцѣнки, крайне неравномѣрно по отдѣльнымъ мѣстностямъ, и одинаковая ихъ сумма соотвѣтствуетъ въ разныхъ мѣстахъ разной стоимости имущественнаго обезпеченія.

Такимъ образомъ, единственно вообще правильнымъ въ нашихъ условіяхъ является опредѣленіе ценза по владѣнію недвижимымъ имуществомъ извѣстной стоимости.

Высказываясь такимъ образомъ, Совѣтъ не скрываетъ отъ себя, что рѣшеніе это имѣетъ свои недостатки, заключающіеся въ томъ, что система выборовъ, построенная на имущественномъ цензѣ, не даетъ полнаго соразмѣренія въ ней интересовъ отдѣльныхъ разрядовъ собственниковъ и оставляетъ внѣ выборовъ значительныя группы населенія.

Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что несоразмѣрность эта неизбѣжна по самому существу дѣла, разъ приходится сопоставлять въ выборахъ, съ одной стороны по прастранству земли, съ другой по стоимости недвижимаго имущества и съ третьей по размѣру торговопромышленнаго оборота.

Къ тому же вполнѣ правильное, по мнѣнію Совѣта, допущенное въ проектѣ Гофмейстера Булыгина, принятіе за основаніе такого сопоставленія сравнительныхъ величинъ упадающихъ на имущества сборовъ—значительно сглаживаетъ вліяніе указанной несоразмѣрности.

Что же касается возможнаго упрека проводимой въ проектѣ системѣ, что ею охватываются не всѣ группы населенія, то въ семъ отношеніи нельзя не замѣтить прежде всего, что недостатокъ этотъ является общимъ для всякой системы, основанной на цензовомъ началѣ (имущественномъ, образовательномъ и т. д.), и что затѣмъ разсматриваемая система представляется вообще достаточно гибкой и допускаетъ возможность, безъ нарушенія основныхъ ея началъ, внесенія въ нее необходимыхъ поправокъ.

Остановившись подробно на обсужденіи этого вопроса, Совѣтъ пришелъ къ заключенію о желательности нѣкотораго въ семъ отно-

шеніи расширенія предѣловъ проекта Гофмейстера Булыгина и, соотвѣтственно сему, предоставленія избирательнаго права нѣкоторымъ плательщикамъ государственнаго квартирнаго и личнаго промысловаго налоговъ.

Основаніемъ къ сему рѣшенію послужили слѣдующія соображенія.

По внесенному Гофмейстеромъ Булыгинымъ проекту, выборы въ Государственную Думу отъ г. Петербурга будутъ производиться на основаніяхъ, указанныхъ въ Положеніи объ его общественномъ управленіи, т. е. при участіи плательщиковъ государственнаго квартирнаго налога. Изъ дальнѣйшихъ затѣмъ объясненій Министра Внутреннихъ Дѣлъ Совѣтъ усматривалъ, что Гофмейстеръ Булыгинъ не встрѣчалъ бы возраженій противъ примѣненія началъ, принятыхъ въ отношеніи г. Петербурга, къ общественному управленію и другихъ городовъ Имперіи, причемъ вслѣдствіе сего плательщики этого налога равнымъ образомъ получили бы доступъ къ избирательному праву въ Государственную Думу.

Однако осуществленіе сего не могло бы послѣдовать въ ближайшемъ времени, будучи связано съ общимъ пересмотромъ Городового Положенія 1892 года.

Между тѣмъ привлеченіе плательщиковъ квартирнаго налога нынѣ же къ участію въ правѣ на выборы и избраніе представляется, по мнѣнію Совѣта, весьма желательнымъ. Принадлежа къ наиболѣе образованнымъ и культурнымъ слоямъ населенія, указанныя лица внесутъ съ собой въ Думу тотъ техническій навыкъ и дѣловой опытъ, который столь нуженъ будетъ этому учрежденію въ виду вѣроятности наполненія его состава элементами, недостаточно технически работоспособными.

Поэтому и имѣя въ виду, что по проекту Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ число условій, дающихъ право на участіе въ выборахъ (городскихъ избирателей), введена уже, въ качествѣ одного изъ основаній, уплата промысловаго налога и что, такимъ образомъ, распространеніе того же правила и на налогъ квартирный не нарушитъ цѣльности принимаемой цензовой системы, Совѣтъ Министровъ призналъ соотвѣтственнымъ включить въ число избирателей—плательщиковъ и указаннаго налога, однако лишь съ 10-го его разряда *) (и выше), во избѣжаніе излишняго расширенія круга избирателей (Учрежд., § § 67 и 82).

---

*) Въ городахъ I класса: съ квартиры 1320 рублей налога 45 руб., II кл. съ 1000 рублей—33 р., III кл. съ 700 рублей—23 р., IV кл. съ 500 руб—16 р. 50 к., V кл. съ 300 руб.—11 р.

При обсужденіи сего вопроса, Совѣтъ первоначально останавливался на мысли примѣнить эту мѣру лишь въ наиболѣе значительныхъ городахъ, съ населеніемъ свыше 100 тысячъ, пользующихся по проекту самостоятельнымъ избирательнымъ правомъ, но засимъ, не усмотрѣвъ практическихъ затрудненій къ принятію этого начала и въ отношеніи всѣхъ городовъ (тѣмъ болѣе, что при высокомъ цензѣ это увеличитъ число избирателей на весьма небольшое число), Совѣтъ, во избѣжаніе возможности справедливыхъ нареканій на невыдержанность общей системы, предпочелъ не допускать изъятія для городовъ съ меньшимъ населеніемъ.

Засимъ на предположеніи о привлеченіи къ выборамъ плательщиковъ личнаго промысловаго налога (Учрежд., § § 67 и 82)—Совѣтъ остановился при обсужденіи одного изъ частныхъ вопросовъ, относящихся до условій производства выборовъ (о возможности предоставленія избирательнаго права неполноправнымъ лицамъ и различнымъ учрежденіямъ). Слѣдуя порядку изложенія, сужденія по этому вопросу Совѣта помѣщены на слѣд. стр. настоящей Меморіи.

Независимо отъ изложеннаго, Статсъ-Секретаремъ Витте было указано на то, что, съ принятіемъ цензоваго основанія выборовъ, избирательнаго права окажется на практикѣ почти вовсе лишеннымъ довольно уже многочисленный нынѣ классъ фабрично-заводскихъ рабочихъ.

Среди этого класса, въ особенности въ послѣднее время, замѣчаются признаки серьезнаго броженія. Если же при исполненіи предначертаній Рескрипта 18 Февраля фабрично-заводское населеніе окажется изъ дѣйствія его изъятымъ, то съ вѣроятностью можно ожидать обостренія рабочаго вопроса. Наиболѣе, въ отношеніи этого вопроса, правильною политикою Правительства было бы взять рабочее движеніе въ свои руки (подобно тому, какъ это сдѣлано было правительствомъ въ Германіи, удачно его разрѣшившимъ), и не упускать инициативы по назрѣвшимъ вопросамъ. Вслѣдствіе задержекъ въ развитіи нашего фабрично-заводскаго законодательства, уже неоднократно бывали весьма неудобные примѣры проявленія этой инициативы не сверху, какъ бы то слѣдовало, а снизу.

Нынѣ, съ учрежденіемъ Государственной Думы, положеніе вещей можетъ пріобрѣсти особую окраску. Поэтому вполнѣ благовременнымъ представлялось бы сообразить, что въ семъ отношеніи для фабрично-заводскаго населенія предетавилось бы возможнымъ сдѣлать, и разрѣшить сей вопросъ по инициативѣ Правительства, не ожидая поднятія его со стороны.

Отнесясь къ вопросу сему съ полнымъ сочувствіемъ, Совѣтъ Ми-

нистровъ, по обмѣнѣ выраженныхъ по существу его мнѣній, не могъ прійти по оному къ какому либо окончательному заключенію.

Примѣненіе единообразнаго цензоваго начала для всего населенія Имперіи дѣлаетъ, очевидно, невозможнымъ параллельное допущеніе совсѣмъ иного начала для класса фабрично-заводскихъ рабочихъ, который, не будучи объединеннымъ въ рамки опредѣленнаго сословія, не подошелъ бы и подъ дѣйствіе порядка выборовъ, образованныхъ на сословномъ началѣ. Получить избирательныя права онъ могъ бы лишь при выборахъ всеобщихъ, примѣнить которые, какъ это было разъяснено выше, по условіямъ времени, представляется у насъ совершенно невозможнымъ.

Затрудняясь поэтому теперь же предложить какое нибудь положительное рѣшеніе, Совѣтъ принялъ на видъ, что, при производствѣ законодательнаго пересмотра фабричнаго законодательства, предпринятаго съ Высочайшаго Вашего Величества соизволенія, Министры Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ не упустятъ и этой стороны означеннаго важнаго вопроса, особенно при соображеніи предположеній объ устройствѣ рабочихъ организацій, которыя, быть можетъ, и могли бы лечь въ основаніе его разрѣшенія.

Въ настоящее же время Совѣтъ признаетъ соотвѣтственнымъ отмѣтить то обстоятельство, что, и при дѣйствіи порядка выборовъ на началѣ ценза, рабочему населенію вообще не преграждается доступа къ избирательному праву по стольку, по скольку онъ не потерялъ связи съ сельскимъ состояніемъ. По предположеніямъ Совѣта Министровъ, выборы уполномоченныхъ отъ волостей предоставляются волостнымъ сходамъ, причемъ уполномоченные эти избираются изъ числа крестьянъ, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ данной волости. Удовлетворяя указаннымъ условіямъ, рабочіе, имѣющіе участіе въ надѣлахъ и нынѣ, въ случаѣ своего на то желанія, не только будутъ имѣть доступъ къ выборамъ, но и могутъ быть выбранными въ составъ Думы, но, конечно, этимъ правомъ будутъ пользоваться только тѣ изъ нихъ, которые будутъ имѣть возможность отлучиться отъ фабрики, потерявъ соотвѣтственный заработокъ, и произвести соотвѣтствующіе расходы по передвиженію къ мѣсту выборовъ и обратно.

За изложенными выше поправками, принимая предлагаемую Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ общую форму имущественнаго ценза, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, находилъ, что, предпринимая столь существенное преобразованіе въ порядкѣ созиданія законовъ, какъ то, которое служитъ предметомъ сужденій Совѣта, государственная власть должна имѣть напередъ ясное, по возможности, представленіе о вѣроятномъ составѣ, взглядахъ и дѣловыхъ способно-

стяхъ тѣхъ выборныхъ отъ населенія, которые призываются ею къ жизни. Дѣлать, при такихъ условіяхъ, опыты, примѣняя къ производству выборовъ размѣры цензовъ, еще не испытанные въ условіяхъ нашей общественности, значило бы встать въ явное противорѣчіе съ названною цѣлью и вообще поступить едва ли осторожно, въ виду возможности непредвидѣнныхъ послѣдствій этой мѣры. Для спокойнаго и осмотрительнаго проведенія въ жизнь подобнаго преобразованія имѣется лишь одинъ правильный и надежный путь—это привлеченіе къ участію въ избраніи Членовъ Думы тѣхъ именно общественныхъ слоевъ, которые, участвуя въ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія, пріобрѣли уже достаточный опытъ въ веденіи общественныхъ дѣлъ. А какъ наиболѣе широкими слоями населенія, привлекавшимися до сихъ поръ къ совмѣстному участію въ общественныхъ дѣлахъ, являются тѣ, которые образуютъ составъ земскихъ избирателей, то Совѣтъ Министровъ и одобряетъ мысль Министра Внутреннихъ Дѣлъ положить въ основаніе выборовъ тѣ же размѣры цензовъ, которые испытаны уже въ примѣненіи къ учрежденіямъ земскимъ (Учр., п.п. 66, 67 и 82).

При построеніи выборной системы на этихъ основаніяхъ возможно остановиться на одной изъ двухъ системъ имущественныхъ цензовъ: на системѣ, принятой Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г., или на системѣ, усвоенной Положеніемъ 1890 г.

Различіе между этими системами, помимо начала сословнаго представительства, положеннаго въ основаніе дѣйствующаго порядка и подлежащаго, согласно Указу 12 Декабря 1904 года, устраненію при предстоящемъ пересмотрѣ Земскаго Положенія, сводится, въ существенныхъ чертахъ, къ слѣдующему: изъ земскаго ценза, при пересмотрѣ его въ 1890 г., исключено особое представительство торгово-промышленнаго класса и лишены участія въ выборахъ: священно- и церковнослужители христіанскихъ исповѣданій—безусловно, и крестьяне, входящіе въ составъ сельскихъ обществъ уѣзда,—въ качествѣ частныхъ собственниковъ по принадлежащему имъ внѣ надѣла недвижимому имуществу. Съ другой стороны, въ чертѣ городскихъ поселеній сильно повышенъ размѣръ стоимости недвижимаго имущества, дающаго право участія въ выборахъ, а именно, вмѣсто имущества стоимостью, по оцѣнкѣ для взиманія сборовъ, отъ 500 до 3.000 р., указаннаго въ Положеніи 1864 г., принято имущество стоимостью въ 15.000 р. Что касается размѣровъ земли, дававшихъ право на участіе въ земскихъ выборахъ по Положенію 1864 г., то они, въ зависимости отъ мѣстныхъ особенностей, выражены были въ шести главныхъ разрядахъ (200 дес., 250 дес., 350 дес., 475 дес., 650 дес. и 800 дес.),

къ которымъ и пріурочены всѣ уѣзды губерній, гдѣ вводилось Земское Положеніе 1864 г. Въ соотвѣтствіи съ примѣрною стоимостью земельнаго ценза опредѣленъ былъ и дающій право участія въ выборахъ размѣръ стоимости промышленнаго или хозяйственнаго заведенія въ 15.000 р.; къ заведеніямъ этой стоимости приравнены были и тѣ, которыя имѣли годовой оборотъ производства въ 6.000 р.

Размѣръ земельнаго ценза былъ нѣсколько пониженъ противъ прежняго при введеніи Положенія 1890 г. Причиной такого пониженія послужило главнымъ образомъ то обстоятельство, что, согласно Положенію 1864 г., цензъ опредѣлялся общимъ количествомъ земли—какъ удобной, такъ и неудобной; между тѣмъ, по Положенію 1890 г., за основаніе ценза принято лишь имущество, облагаемое земскимъ сборомъ. Сверхъ того, въ виду происшедшаго съ теченіемъ времени повышенія стоимости земель въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, сдѣланы были по отдѣльнымъ уѣздамъ также и частичныя исправленія размѣровъ земельнаго ценза. Съ тѣмъ вмѣстѣ послѣдовало также и измѣненіе размѣровъ стоимости другого рода недвижимаго имущества, дающаго участіе въ земскихъ выборахъ, въ основаніе каковой мѣры положено было соображеніе о неправильности двойственнаго признака, принятаго для имуществъ по закону 1864 г. (по стоимости и по обороту промышленнаго заведенія).

Выбирая между этими двумя системами цензовъ, Совѣтъ Министровъ, согласно съ мнѣніемъ Гофмейстера Булыгина, склоняется высказаться за первую—по Положенію 1864 г. Система эта охватываетъ болѣе или менѣе равномѣрно всѣ три отрасли мѣстныхъ интересовъ: земледѣліе, промышленность, торговлю и владѣніе инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, и дѣйствовала болѣе 25 лѣтъ, не вызывая въ обществѣ сомнѣній въ справедливости и соотвѣтстіи распредѣленія и соотношенія избирательныхъ цензовъ. Сверхъ прочихъ достоинствъ, она имѣетъ и то несомнѣнное преимущество, что вокругъ нея, со времени преобразованія 1890 г. предпринятаго въ видахъ усиленія сословныхъ началъ въ мѣстномъ управленіи, сложились симпатіи весьма широкихъ слоевъ мѣстныхъ дѣятелей, и возвращеніе къ избирательной системѣ 1864 г. составляетъ едва ли не общее мѣсто во всѣхъ ходатайствахъ земскихъ учрежденій, относившихся къ вопросу о преобразованіи земскаго представительства. При такихъ условіяхъ, принятіе этой именно системы за основаніе предстоящихъ выборовъ не должно встрѣтить несочувствія даже и въ тѣхъ слояхъ общества, которые особенно дѣятельно проводятъ мысль о возможно широкомъ участіи населенія въ выборахъ. Обстоятельство же это не можетъ быть оставляемо безъ вниманія при такомъ преобразованіи,

которое разсчитано, между прочимъ, и на успокоеніе общественнаго мнѣнія, и разъ система эта пользуется вообще сочувствіемъ общества и согласуется въ то же время съ видами правительственной власти, то ее и надлежитъ принять.

Въ системѣ цензовъ 1864 г. Совѣтъ Министровъ находитъ полезнымъ допустить слѣдующія отступленія: а) исчислить размѣръ земли, дающій право на участіе въ земскихъ выборахъ, по росписанію, установленному Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., въ виду того, что такой способъ исключенія совершенно правильно устраняетъ изъ разсчета—земли неудобныя и необлагаемыя земскимъ сборомъ и болѣе отвѣчаетъ измѣнившейся стоимости земель; б) исключить изъ состава цензовъ торгово-промышленныя заведенія по признаку годового ихъ оборота. Признакъ этотъ представляется весьма шаткимъ и неопредѣленнымъ и, сверхъ того, покрывается другими признаками: выборкою торговаго документа и стоимостью торгово-промышленнаго заведенія. Оставленіе въ законѣ лишь этихъ двухъ признаковъ, устраняя указанный недостатокъ, вмѣстѣ съ тѣмъ вполнѣ обезпечитъ представительство владѣльцевъ всѣхъ болѣе или менѣе значительныхъ торгово-промышленныхъ предпріятій, и в) для устраненія среди городскихъ избирателей неравенства, въ силу коего одинаковое участіе въ выборахъ присвоивалось бы владѣльцамъ городскихъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскаго сбора отъ 500 до 3.000 рублей (въ зависимости отъ числа населенія), а равно несоотвѣтствія, которое получилось бы между цензовою стоимостью городскихъ имуществъ и присоединяемыхъ, согласно предположенію Совѣта Министровъ (см. ниже), къ городскимъ избирательнымъ съѣздамъ уѣздныхъ фабричныхъ и заводскихъ предпріятій (стоимостью не ниже 15.000 р.), Совѣтъ призналъ правильнымъ принять для всѣхъ лицъ, участвующихъ въ городскихъ избирательныхъ съѣздахъ, однообразную норму стоимости недвижимаго имущества—не ниже 1.500 р.

Обсуждая указанный вопросъ, Совѣтъ останавливался на предположеніи опредѣлить норму ценза въ болѣе высокомъ размѣрѣ, но, принявъ во вниманіе, что земскія оцѣнки представляются вообще преуменьшенными противъ дѣйствительной стоимости имуществъ и что установленіе ценза въ болѣе значительной величинѣ устранило бы отъ выборовъ большинство мелкихъ городскихъ избирателей,—нашелъ предпочтительнымъ отъ предположенія этого отказаться.

Принимая, такимъ образомъ, для 34 земскихъ губерній размѣры цензовъ, дающіе право на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ для выбора уѣздныхъ гласныхъ, Совѣтъ, согласно съ заключеніемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, нашелъ соотвѣтственнымъ: для губерній

Астраханской, Оренбургской, Ставропольской, Курляндской и 9 Западныхъ—установить размѣры цензовъ, намѣченные въ 1898 г. при составленіи проекта введенія земскихъ учрежденій въ сихъ губерніяхъ; затѣмъ, для губерній Архангельской, Лифляндской и Эстляндской—принять цензы, на этотъ случай Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ особо проектируемые; для Области же Войска Донскаго—размѣры цензовъ, опредѣленные при разсмотрѣніи вопроса о возстановленіи въ Области земскихъ учрежденій (Учрежд., § 66, п. 1, Прилож.).

Что касается окраинъ Имперіи, то изъ объясненій Гофмейстера Булыгина Совѣтъ усматривалъ, что, въ виду различія и особенностей условій землевладѣнія, опредѣленіе для нихъ цензовъ не можетъ быть немедленно же выработано по отсутствію необходимыхъ для того данныхъ.

Отъ мѣстныхъ начальствъ уже затребованы соображенія о степени примѣнимости указанныхъ выше цензовыхъ нормъ къ условіямъ мѣстности. Совокупность полученныхъ данныхъ послужитъ предметомъ особаго представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, которое и будетъ подлежать разрѣшенію дополнительно къ настоящему дѣлу.

Обращаясь къ обсужденію вопроса о порядкѣ производства выборовъ, Совѣтъ Министровъ усматриваетъ, что выработанный по сему предмету Гофмейстеромъ Булыгинымъ проектъ построенъ на слѣдующихъ главнѣйшихъ основаніяхъ.

Въ виду невозможности установить выборы на началахъ прямой подачи голосовъ, выборы предполагается обосновать на началахъ степенности. Въ этомъ отношеніи признается наиболѣе удобнымъ принять, съ нѣкоторыми поправками, ту же систему, какая установлена для выбора земскихъ гласныхъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года, т. е. въ каждой губерніи образовать избирательныя собранія—уѣздныя и губернскія.

Уѣздныя избирательныя собранія составляются изъ уѣздныхъ выборщиковъ, избираемыхъ: 1) отъ крестьянъ, владѣющихъ надѣльными землями (по одному отъ каждой волости); 2) отъ съѣзда уѣздныхъ избирателей, и 3) отъ съѣзда городскихъ избирателей.

Къ уѣзднымъ избирателямъ отнесены землевладѣльцы и лица, обладающія неземельными недвижимыми имуществами, расположенными въ уѣздѣ; городскіе избиратели объединяютъ владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ и лицъ, уплачивающихъ земскій сборъ съ торговыхъ документовъ.

Уѣздныя избирательныя собранія избираютъ выборщиковъ въ губернскія собранія, а послѣднія избираютъ Членовъ въ Государственную Думу.

Число выборщиковъ въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ опредѣляется въ извѣстномъ отношеніи къ числу Членовъ Государственной Думы. Распредѣленіе числа выборщиковъ между уѣздами производится въ соотвѣтствіи съ количествомъ населенія уѣздовъ; а въ уѣздахъ—между указанными выше тремя разрядами избирателей оно опредѣляется отношеніями суммъ земскихъ сборовъ, взимаемыхъ съ имуществъ, принадлежащихъ уѣзднымъ и городскимъ избирателямъ (разряды 2 и 3), къ суммамъ сборовъ, уплачиваемыхъ съ надѣльныхъ земель (разрядъ 1).

При этомъ, для успѣшности и правильности выборовъ и для устраненія искусственной, преслѣдующей свои особыя цѣли, выборной агитаціи, по мнѣнію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, надлежитъ обставить предлагаемую имъ избирательную систему нѣкоторыми поправками, по сравненію съ порядкомъ выборовъ по Положенію 1864 г., а именно: установить правиломъ, что выборы уполномоченныхъ на каждомъ изъ избирательныхъ съѣздовъ производятся исключительно изъ среды лицъ, имѣющихъ на этомъ съѣздѣ право голоса; выборы же отъ крестьянъ, владѣющихъ надѣльной землей, имѣютъ мѣсто не на особыхъ съѣздахъ, какъ это было при дѣйствіи Земскаго Положенія 1864 г., а непосредственно на волостныхъ сходахъ, причемъ избираемы могутъ быть лишь крестьяне, приписанные въ данной волости.

Затѣмъ, дальнѣйшіе выборы, въ соотвѣтствіи съ началами степенной избирательной системы, должны производиться уѣздными и губернскими избирательными собраніями исключительно изъ лицъ, состоящихъ уѣздными или губернскими выборщиками, независимо отъ того, какимъ именно съѣздомъ они избраны.

Обозрѣвая изложенныя предположенія, Совѣтъ Министровъ находитъ, что основною идеею при начертаніи намѣчаемой системы выборовъ послужила мысль объ обезпеченіи за каждымъ изъ разрядовъ избирателей—избирательнаго права въ прямой соразмѣрности съ его имущественною силою.

За выясненною невозможностью обосновать выборы на сословномъ началѣ, упомянутая мысль представляется единственно справедливою и правильною.

Высказываясь поэтому съ полнымъ сочувствіемъ за принятіе основныхъ началъ проекта Гофмейстера Булыгина, Совѣтъ встрѣчаетъ лишь нѣкоторыя частичныя сомнѣнія въ отношеніи способовъ ихъ примѣненія. По сему поводу, въ средѣ Совѣта было указано на то, что разсматриваемыя предположенія, раздѣляя избирателей на отдѣльные разряды, устанавливаютъ затѣмъ самое производство выборовъ слитно по ихъ обѣимъ ступенямъ (въ уѣздѣ и въ губерніи) выбор-

щиками всѣхъ разрядовъ сообща. Между тѣмъ возникаетъ вопросъ, представляется ли такой порядокъ правильнымъ въ отношеніи выборовъ отъ крестьянъ и вполнѣ ли обезпечиваетъ онъ за ними, соразмѣрную положенію ихъ среди прочаго населенія, долю участія въ возвѣщенномъ Рескриптомъ 18 Февраля правѣ?

Какъ извѣстно, крестьянское сословіе въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи составляетъ свыше 80% всего населенія Имперіи и владѣетъ—на общинномъ и подворномъ правѣ—126 милл. десятинъ земли на 101 милл. дес. частновладѣльческихъ земель, причемъ до 40% сихъ послѣднихъ принадлежитъ равнымъ образомъ крестьянамъ на правѣ частной собственности. Вслѣдствіе сего и имѣя въ виду, что крестьянство наше, являясь обособленнымъ въ правовомъ отношеніи, значительно отстало въ отношеніи общественномъ, надлежитъ признать, что вопросъ о наиболѣе полномъ осуществленіи дарованнаго ему права требуетъ особо внимательнаго къ себѣ отношенія.

Въ предлагаемой системѣ два условія затрудняютъ такое осуществленіе выборовъ: степенность и слитность ихъ производства. А именно, по проекту Министра Внутреннихъ Дѣлъ, для образованія губернскаго избирательнаго собранія, отъ котораго будетъ зависѣть выборъ Членовъ въ Думу, учреждается не прямое, а двойственное избирательство, т. е. выборъ губернскихъ выборщиковъ производится лицами, избранными въ уѣздное собраніе. Противъ такого способа выборовъ небезосновательно возражаютъ и въ наукѣ, и въ жизни, что, ставя между настоящими избирателями и окончательно выбираемыми въ составъ Думы лицами искусственную ступень, онъ тѣмъ самымъ дѣлаетъ сихъ послѣднихъ не совсѣмъ уже вѣрнымъ выраженіемъ желаній и образа мыслей первыхъ; это въ особенности важно тамъ, гдѣ существуютъ въ обществѣ разнородные, даже находящіеся во взаимной борьбѣ, интересы.

На ряду съ симъ, разсматриваемый проектъ устанавливаетъ и слитность выборовъ, при коей выборщики будутъ избирать сообща, а при этомъ легко можетъ создаться такое положеніе, что выборщики крестьяне, будучи по численности сильнѣе каждаго изъ прочихъ разрядовъ въ отдѣльности, не сумѣютъ однако провести въ губернское избирательное собраніе своихъ кандидатовъ, какъ по неопытности въ выборномъ процессѣ, такъ и потому, что будутъ превзойдены сплотившимся большинствомъ прочихъ двухъ разрядовъ, которые несомнѣнно будутъ тяготѣть болѣе другъ къ другу, чѣмъ къ крестьянамъ.

Сообразивъ изложенныя опасенія, Совѣтъ Министровъ съ своей стороны находитъ, что по размѣрамъ владѣнія, какъ надѣльнаго, такъ и внѣнадѣльнаго, крестьяне представляютъ, собственно говоря, самую

сильную группу избирателей, а въ иныхъ мѣстахъ даже единственную. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по проекту Гофмейстера Булыгина, они получаютъ соразмѣрную своему цензу долю участія въ избирательномъ правѣ. Поэтому имъ предоставлена возможность провести въ Государственную Думу своихъ выборныхъ въ весьма крупномъ числѣ.

Не довольствуясь однако этимъ успокоительнымъ соображеніемъ, Совѣтъ Министровъ, по практической серьезности вопроса, счелъ долгомъ отнестись къ нему съ особеннымъ вниманіемъ.

Вслѣдствіе сего и по разсмотрѣніи дополнительнаго по сему предмету представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Совѣтъ Министровъ нашелъ прежде всего соотвѣтственнымъ, въ видахъ болѣе полнаго объединенія избирателей по роду интересовъ, связанныхъ съ владѣемымъ имуществомъ, перечислить къ разряду городскихъ избирателей владѣльцевъ расположенныхъ въ уѣздахъ фабрикъ и заводовъ, а равно и торгово-промышленныхъ заведеній.

Затѣмъ Совѣтъ призналъ соотвѣтственнымъ высказаться за упраздненіе уѣзднаго избирательнаго собранія, установивъ при этомъ, что уѣздные съѣзды всѣхъ трехъ разрядовъ (уѣздныхъ, городскихъ и волостныхъ) избираютъ выборщиковъ прямо въ губенское избирательное собраніе (Учр., § 64). Для сего потребовалось создать съѣздъ волостныхъ уполномоченныхъ, на которомъ лица, избранныя, какъ предполагалось и ранѣе, на волостныхъ сходахъ, по одному отъ волости, могли бы избнрать потребное число выборщиковъ (Учр., § 68).

Вводя нѣкоторое упрощеніе въ процедуру выборовъ, намѣчаемая дастъ избираемымъ на уѣздныхъ съѣздахъ выборщикамъ возможность доходить, въ полномъ числѣ отъ каждаго разряда, не смѣшиваясь между собою, до губернскаго собранія.

Засимъ по вопросу о производствѣ выборовъ въ Думу губернскими выборщиками, Совѣтъ не могъ прійти къ единогласному заключенію, а именно:

Два Члена (Генералъ отъ Инфантеріи Лобко и Генералъ-Лейтенантъ Глазовъ), находя, что и въ губернскомъ собраніи выборы должны производиться отдѣльно по каждому разряду избирателей, основывали необходимость этого на слѣдующихъ доводахъ.

Правительство признало своевременнымъ и полезнымъ привлечь населеніе къ участію въ законодательной дѣятельности. Участіе это предполагается осуществить при посредствѣ выбираемыхъ населеніемъ лицъ и цѣлью преобразованія полагается освѣщеніе законодательныхъ предположеній съ точки зрѣнія потребностей и нуждъ населенія, въ соотвѣтствіи съ слагающимися въ его сознаніи понятіями и взглядами. Достичь этого возможно лишь при условіи, если по подлежа-

щимъ обсужденію вопросамъ отдѣльные классы населенія будутъ высказываться непосредственно, въ лицѣ избираемыхъ ими изъ своего состава выборныхъ, а не при помощи лицъ другихъ сословій, которыя очевидно не могутъ усвоить во всей точности взглядовъ избирателей, а будутъ неизбѣжно вносить въ дѣло свои воззрѣнія и свое пониманіе его. Во избѣжаніе сего слѣдовало бы принять за правило, что въ образуемое законосовѣщательное учрежденіе входятъ выборные отъ всѣхъ разрядовъ населенія. Безъ этого составъ Государственной Думы можетъ быть вообще одностороннимъ и, въ частности, крестьянство можетъ оказаться недостаточно въ немъ представленнымъ.

Произойти это можетъ какъ по неясному пониманію крестьянами собственныхъ интересовъ, подъ давленіемъ различныхъ вліяній, такъ и вслѣдствіе сплоченности выборщиковъ другихъ разрядовъ. Допустить это было бы нежелательно. Будучи, и по численности, и по размѣру ценза, наиболѣе сильной группой избирателей, крестьянство должно быть сильно представлено въ Думѣ. Безъ крестьянъ, Дума такого, по преимуществу крестьянскаго, государства, какъ Россія,— совершенно немыслима. Заявить и защитить свои интересы крестьяне сумѣютъ сами и черезъ выборныхъ изъ своего сословія гораздо лучше и полнѣе, чѣмъ черезъ лицъ другихъ общественныхъ классовъ. Для этого въ составѣ его найдется нужное число лицъ достойныхъ и способныхъ. Особыхъ затрудненій въ томъ, чтобы разобраться въ истинномъ значеніи предлагаемыхъ законодательныхъ предположеній, лица эти не встрѣтятъ и, по свойственной этому сословію стойкости взглядовъ, подъ чужое вліяніе едва ли попадутъ. Въ особенности, крупное участіе крестьянъ въ составѣ Государственной Думы является необходимымъ, разъ что этому учрежденію поручается обсужденіе бюджета и связанныхъ съ нимъ вопросовъ о налоговомъ бремени, такъ какъ именно крестьянское населеніе въ своей массѣ является главною платежною силою государства.

Указывается на техническую неподготовленность выборныхъ крестьянъ къ законодательной работѣ. Но по свойству возлагаемыхъ на Думу обязанностей—исключительно совѣщательнаго характера—работа эта, главнымъ образомъ, будетъ заключаться въ дачѣ заключенія по внесенному, вполнѣ разработанному законопроекту, и такая задача вѣроятно окажется для нихъ доступною не менѣе, чѣмъ для лицъ другихъ сословій. Если же предположить, что Думою будутъ исполняться работы, болѣе въ техническомъ отношеніи сложныя, то нельзя не замѣтить, что также недостаточно подготовленными къ нимъ окажутся вѣроятно и лица другихъ сословій, за нѣкоторыми частными исключеніями.

По изложеннымъ соображеніямъ, не усматривая затрудненій въ исполненіи выборными-крестьянами обязанностей Членовъ Думы и находя, вмѣстѣ съ тѣмъ, привлеченіе ихъ въ составъ Думы безусловно необходимымъ, какъ по требованіямъ справедливости такъ и по соотвѣтствію съ самимъ назначеніемъ Думы, два Члена полагаютъ установить, что въ составѣ членовъ Государственной Думы, избираемыхъ отъ каждой данной губерніи, должны находиться выборные ихъ, всѣхъ трехъ разрядовъ избирателей, а именно: а) частныхъ землевладѣльцевъ, б) городскихъ избирателей и в) крестьянъ, владѣющихъ надѣльною землею. По мнѣнію названныхъ Членовъ, при установленіи такого порядка не будетъ уже возникать никакихъ сомнѣній въ томъ, что интересы крестьянъ вообще и въ частности крестьянъ, владѣющихъ надѣльною землею, окажутся недостаточно обезпеченными, такъ какъ даже отъ губерній съ наиболѣе развитымъ частнымъ владѣніемъ въ составѣ Государственной Думы будетъ по крайней мѣрѣ одинъ крестьянинъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ порядокъ этотъ не нарушитъ интересовъ другихъ разрядовъ избирателей, обезпечивая ихъ на одинаковыхъ съ крестьянами основаніяхъ.

Соотвѣтственно вышеизложенному, два Члена полагаютъ: члены Государственной Думы, въ числѣ, установленномъ въ особомъ росписаніи, избираются въ губернскихъ (областныхъ) избирательныхъ собраніяхъ по каждому изъ трехъ разрядовъ избирателей отдѣльно, изъ его состава, поровну для каждаго разряда. Если же число, установленное въ росписаніи, не составляетъ кратнаго трехъ, то остатокъ избирается совмѣстно всѣми разрядами избирателей (Учрежд., § 80).

А Предсѣдательствующій и 17 Членовъ (Его Императорское Высочество Великій Князь Александръ Михайловичъ, Статсъ-Секретари: Фришъ и Витте, Генералъ-Адъютантъ Чихачовъ, Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Герардъ, Статсъ-Секретарь Князь Хилковъ, Генералъ-Адъютантъ Баронъ Фредериксъ, Статсъ-Секретарь Графъ Ламздорфъ, Генералъ-Адъютанты Авеланъ и Сахаровъ, Статсъ-Секретари Танѣевъ и Коковцевъ, Гофмейстеръ Булыгинъ, Шталмейстеръ Баронъ Будбергъ, Статсъ-Секретарь Баронъ Икскуль, Тайный Совѣтникъ Шванебахъ и Сенаторъ Манухинъ) разсуждали, что и безъ особыхъ мѣръ привлеченія въ составъ Думы членовъ отъ крестьянскаго сословія, число ихъ, въ естественномъ порядкѣ, будетъ весьма значительнымъ. Сибирь, Степныя области, а равно многія губерніи Европейской Россіи, за крайне слабымъ развитіемъ въ нихъ некрестьянскаго владѣнія, и безъ того дадутъ представительство всецѣло почти крестьянское. Помимо сего, нельзя забывать, что, при условіи распредѣленія выборщиковъ отъ отдѣльныхъ разрядовъ владѣльцевъ соотвѣт-

ственно размѣрамъ ихъ владѣній, крестьяне будутъ и въ остальныхъ губерніяхъ имѣть весьма видное значеніе, а мѣстами и подавляющее превосходство надъ прочими разрядами избирателей, Достаточно для сего привести тотъ указанный выше фактъ, что въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи надѣльныя крестьянскія земли составляютъ въ общей сложности 126,000,000 дес., тогда какъ частновладѣльческія выражаются въ суммѣ всего лишь 101,000,000 дес., причемъ до 40% ихъ принадлежитъ на частномъ правѣ также крестьянамъ. Степень участія ихъ, на основаніи частнаго владѣнія, независимо отъ общей площади владѣемыхъ земель, усиливается также и тѣмъ обстоятельствомъ, что частное некрестьянское землевладѣніе выражается нерѣдко въ крупныхъ количествахъ десятинъ земли въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ, крестьянское же владѣніе сосредоточивается въ низшихъ и среднихъ разрядахъ имуществъ, въ результатѣ чего одинаковая площадь земли, принадлежащей на частномъ правѣ крестьянамъ, даетъ большее количество цензовыхъ единицъ, чѣмъ таковая же площадь земли, принадлежащей дворянамъ и лицамъ другихъ сословій. Не мало затѣмъ крестьянъ имѣется также и въ средѣ владѣльцевъ иныхъ, кромѣ земли, недвижимыхъ имуществъ и торгово-промышленныхъ заведеній. Такимъ образомъ невозможно опасаться, чтобы они не провели въ Государственную Думу своихъ представителей въ весьма значительномъ числѣ, тѣмъ болѣе, что предположенное членамъ Думы денежное вознагражденіе окажется, сравнительно съ бюджетомъ даже весьма зажиточныхъ крестьянъ, очень крупнымъ.

Независимо отъ сего, надлежитъ имѣть въ виду, что строй и условія дѣятельности Государственной Думы, казалось-бы, должны исключать всякое основаніе для принятія мѣръ къ искусственному привлеченію въ среду ея крестьянъ въ особо значительномъ числѣ. И въ этомъ отношеніи рѣшающее значеніе должна, конечно, имѣть самая задача, упадающая на это учрежденіе. Если бы дѣло шло о Земскомъ Соборѣ, т. е. временномъ, общенародномъ собраніи, созываемомъ для того, чтобы ознакомиться съ пожеланіями народа по вопросу, всѣмъ близкому и общепонятному, въ разрѣшеніи коего Правительству важно знать и сообразоваться собственно лишь съ настроеніями и чувствами населенія, то, нѣтъ сомнѣнія, надлежало бы принять всѣ мѣры, чтобы лица, избранныя изъ среды крестьянъ, присутствовали въ этомъ учрежденіи въ возможно большемъ числѣ. Совершенно иначе обстоитъ дѣло по отношенію къ Государственной Думѣ, какъ постоянному законосовѣщательному учрежденію, призываемому къ обсужденію всей совокупности законодательныхъ предположеній и проектовъ росписи. Чтобы имѣть возможность не только принять, съ пользой

для дѣла, участіе въ обсужденіи этого рода предметовъ, но и просто разобраться въ нихъ на основаніи обширныхъ письменныхъ матеріаловъ, необходимо обладать не однимъ лишь здравымъ смысломъ и житейскою опытностью, но и извѣстною степенью общаго образованія, а нерѣдко и познаніями въ области явленій финансовой и экономической жизни. Познаній этихъ у большинства крестьянъ нѣтъ, а потому въ дѣлахъ этого рода они могутъ руководствоваться или общими впечатлѣніями, или тѣми взглядами и мыслями, которыя имъ будутъ подсказаны со стороны. При такихъ условіяхъ присутствіе большого количества крестьянъ въ Думѣ не принесетъ пользы для дѣла, а при случаѣ можетъ даже причинить Правительству и не малыя затрудненія,

Высказываясь такимъ образомъ, Предсѣдательствующій и согласные съ нимъ Члены отнюдь не имѣютъ въ виду умалить этимъ въ чемъ либо представительства въ Думѣ интересовъ крестьянъ. Интересамъ этимъ должно быть отведено надлежащее мѣсто, но выражены и поддержаны они могутъ быть и не непремѣнно крестьянами. Преграждать имъ возможность избирать изъ состава другихъ сословій лицъ, снискавшихъ себѣ ихъ довѣріе, нѣтъ основаній и это не вызывалось-бы ни дѣйствительными пользами крестьянъ, ни интересами самаго дѣла.

Въ виду вышеизложеннаго Предсѣдательствующій и 17 Членовъ не находятъ возможнымъ допустить въ губернскихъ избирательныхъ собраніяхъ выборовъ по отдѣльнымъ разрядамъ и вслѣдствіе сего полагаютъ: Члены Государственной Думы, въ числѣ положенномъ на губернію, избираются губернскими (областными) собраніями изъ числа имѣющихъ право участія въ нихъ выборщиковъ (Учрежд., § 80).

При обсужденіи разсмотрѣнныхъ предположеній, Совѣтъ попутно вошелъ въ соображеніе общаго вопроса объ опредѣленіи круга лицъ, изъ коихъ могутъ быть избираемы выборщики на съѣздахъ и собраніяхъ. Признавъ принятый въ семъ отношеніи въ проектѣ Гофмейстера Булыгина общій принципъ—ограниченія выборовъ кругомъ лицъ, имѣющихъ право на участіе въ соотвѣтствующемъ съѣздѣ или собраніи—вообще совершенно цѣлесообразнымъ, Совѣтъ разсуждалъ, что, несмотря на нѣкоторыя, вносимыя этимъ правиломъ стѣсненія, принятіе его представляется весьма желательнымъ (Учрежд., § 79).

При обычно сопровождающей выборы борьбѣ отдѣльныхъ интересовъ и при примѣняемыхъ иногда при этомъ пріемахъ, отсутствіе подобнаго правила расширило-бы предѣлы избирательной агитаціи и весьма часто приводило бы выборы къ непредвидѣннымъ результатамъ.

Существеннымъ изъятіемъ изъ разсматриваемаго правила съ пользою для дѣла могло бы служить, по мнѣнію Совѣта, нѣкоторое расширеніе круга выборовъ въ волостяхъ. По предположенію Гофмейстера Булыгина, избраніе выборщиковъ отъ крестьянъ производится на волостныхъ сходкахъ изъ лицъ, имѣющихъ право участвовать въ нихъ. Между тѣмъ, опытъ указываетъ, что члены волостныхъ сходовъ не всегда являются лучшими людьми данной волости, такъ какъ крестьяне избираютъ ихъ иногда подъ вліяніемъ и иныхъ соображеній. Поэтому правильно допустить избраніе не изъ числа только членовъ сихъ сходовъ, а вообще изъ числа крестьянъ, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ данной волости (Учрежд., § 68).

Наряду съ этимъ, Совѣтомъ было обращено вниманіе на то, что сколь ни незначительны будутъ вообще расходы выборщиковъ отъ крестьянъ во время губернскихъ выборовъ, но несеніе ихъ можетъ оказаться обременительнымъ для отдѣльныхъ лицъ и побуждать ихъ къ уклоненію отъ выборовъ. Поэтому и имѣя въ виду предположеніе Гофмейстера Булыгина, что волостныя общества не встрѣтятъ препятствій возмѣщать эти расходы своимъ выборщикамъ, Совѣтъ Министровъ нашелъ установленіе о семъ особаго правила весьма желательнымъ и предоставилъ Гофмейстеру Булыгину включить его въ имѣющія быть изданными Правилами о введеніи въ дѣйствіе Учрежденіе Государственной Думы.

При обсужденіи дальнѣйшихъ предположеній Министра Внутреннихъ Дѣлъ о лицахъ и учрежденіяхъ—общественныхъ и частныхъ,—кои, согласно проекту, осуществляютъ присвояемое имъ избирательное право посредствомъ представительства (лица женскаго пола, неотдѣленные сыновья, духовныя установленія, учрежденія, сословные общественные союзы, общества, товарищества и компаніи),—въ средѣ Совѣта возникъ вопросъ о томъ: совмѣстно ли вообще съ существомъ избирательнаго права распространеніе его на указанныхъ лицъ, физическихъ и юридическихъ.

По сему поводу въ Совѣтѣ былъ выраженъ взглядъ, что избирательное право есть право государственное и могущее посему получить осуществленіе лишь лицами полноправными и дѣеспособными. Въ этомъ отношеніи избирательное право это не должно быть смѣшиваемо съ правомъ выборовъ по Земскому и Городовому Положеніямъ, построеннымъ на почвѣ самообложенія и хозяйственныхъ интересовъ.

Практика примѣненія избирательнаго права въ другихъ государствахъ вполнѣ соотвѣтствуетъ указаннымъ общимъ началамъ и лица юридическія правомъ этимъ не пользуются, если обладаютъ цензомъ, ибо дѣеспособность ихъ опредѣляется предѣлами поставленныхъ при

учрежденіи ихъ задачъ, къ которымъ проявленіе избирательнаго права очевидно отношенія имѣть не можетъ.

Въ виду указаннаго несоотвѣтствія съ теоретической точки зрѣнія и невозможности провѣрить, подаетъ ли точно повѣренный голосъ за своего довѣрителя на выборахъ, производимыхъ обыкновенно тайною подачею голосовъ, разсматриваемыя предположенія подлежали бы, по мнѣнію выразившихъ означенный взглядъ Членовъ, исключенію изъ проекта.

Признавая послѣдовавшія указанія принципіально правильными и находя, что вообще право участія въ выборахъ передовѣрію не подлежитъ, Совѣтъ разсуждалъ, что цѣлью разсматриваемаго дѣла служитъ созданіе учрежденія, которое съ наибольшею полнотою и пользою для дѣла осуществило бы возлагаемыя на него задачи. Между тѣмъ строгое проведеніе изъясненныхъ ограничительныхъ началъ повело бы къ устраненію изъ его состава многихъ лицъ, несомнѣнно для него полезныхъ, и оставило бы безъ надлежащаго выраженія интересы значительнаго и, въ бытовомъ отношеніи, весьма важнаго торгово-промышленнаго класса, по скольку онъ выражается въ формахъ акціонерныхъ компаній и паевыхъ товариществъ (до $4/5$ всего числа торгово-промышленныхъ учрежденій). Нѣтъ сомнѣнія, что отсутствіе представительства указанныхъ интересовъ создало бы въ Думѣ весьма существенный и связанный съ ущербомъ для дѣла пробѣлъ и потому допущено быть не должно. Изыскивая путь, въ коемъ могло бы послѣдовать разрѣшеніе сего вопроса въ благопріятномъ смыслѣ и безъ нарушенія приведенныхъ выше общихъ началъ, Совѣтъ усматривалъ къ тому возможность въ привлеченіи къ избирательному праву не самихъ юридическихъ лицъ (въ частности — торгово-промышленныя компаній и товариществъ), а дѣйствующихъ въ нихъ плательщиковъ личнаго промысловаго налога, то есть лицъ, входящихъ въ составъ правленій, совѣтовъ и т. п. (Учрежд., п.п. 67 и 82). При этомъ Совѣтъ не скрывалъ отъ себя, что предлагаемая мѣра разрѣшаетъ возникшія затрудненія лишь въ отношеніи торгово - промышленныхъ предпріятій, облеченныхъ въ форму юридическихъ лицъ, и не коснется учрежденій ученыхъ, благотворительныхъ и т. п. Но дѣлать дальнѣйшія въ семъ отношеніи изъятія Совѣтъ призналъ неудобнымъ, во избѣжаніе нарушенія принимаемой цензовой системы, которая можетъ основываться лишь—или на владѣніи недвижимымъ имуществомъ, или на уплатѣ тѣхъ или иныхъ налоговъ. Къ тому же, по мнѣнію Совѣта, въ этомъ и не настояло бы особой практической надобности, такъ какъ составъ послѣднеуказанныхъ учрежденій получитъ доступъ къ избирательному праву въ качествѣ плательщиковъ квартирнаго налога.

Что, затѣмъ, касается до частичныхъ, возникавшихъ по сему общему вопросу, сомнѣній, то въ разрѣшеніе ихъ Совѣтъ призналъ присвоеніе избирательнаго права лицамъ женскаго пола—невозможнымъ, но при этомъ разъяснилъ, что принадлежащее имъ имущество онѣ могутъ предоставлять, въ качествѣ цензовъ, своимъ мужьямъ и сыновьямъ для участія въ выборахъ (Учрежд., пар. 62). Тоже правило должно быть примѣнено и къ пользованію не отдѣленными сыновьями цензовымъ недвижимымъ имуществомъ, вмѣсто своихъ отцовъ, въ случаѣ согласія на то послѣднихъ (Учрежд., пар. 63).

Продолжая обсужденіе дальнѣйшихъ предположеній внесеннаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ проекта, Совѣтъ останавливался на нижеслѣдующихъ соображеніяхъ.

Содержащееся въ проектѣ постановленіе о томъ, что на выборахъ никто не можетъ имѣть болѣе одного голоса (Учрежд., пар. 73), представляется вполнѣ вѣрнымъ, такъ какъ избирательное право того или иного лица не можетъ стоять въ зависимости отъ количества состоящихъ во владѣніи его цензовъ. Посему и въ видахъ большей точности изложенія, Совѣтъ призналъ необходимымъ пополнить указанное правило особымъ постановленіемъ о томъ, что никто не можетъ баллотироваться въ Члены Государственной Думы болѣе, чѣмъ въ одномъ избирательномъ собраніи губернскомъ, областномъ или городскомъ (Учрежд., пар. 84).

Совѣтъ Министровъ призналъ далѣе желательнымъ пополнить Учрежденіе Думы указаніемъ на необходимость для лицъ, избираемыхъ въ Члены Думы, знанія русскаво языка и русской грамоты. При этомъ Совѣтъ разсуждалъ, что, хотя по свойству предстоящихъ Думѣ обязанностей, представлялось бы цѣлесообразнымъ, чтобы Члены ея обладали хотя бы нѣкоторымъ общимъ образованіемъ, тѣмъ не менѣе, требованіе какого либо образовательнаго ценза, при настоящемъ недостаточномъ распространеніи просвѣщенія среди населенія, являлось бы весьма затруднительнымъ. Но, при разноплеменности состава Имперіи и необходимости для Членовъ Думы имѣть дѣло съ печатными матеріалами, вышеуказанное, весьма скромное, требованіе должно быть признано совершенно необходимымъ (Учрежд., пар. 85).

Останавливаясь наконецъ на обсужденіи порядка надзора за производствомъ выборовъ, Совѣтъ усматриваетъ, что, по мысли Министра Внутреннихъ Дѣлъ, ближайшій надзоръ долженъ принадлежать Губернатору, какъ первому въ губерніи блюстителю точнаго исполненія законовъ, при содѣйствіи уѣздныхъ и губернскихъ коллегіальныхъ установленій по провѣркѣ избирательныхъ списковъ и разсмотрѣнію жалобъ, приносимыхъ на производство выборовъ на каждой

ихъ ступени. Высшій же надзоръ за правильностью избранія Членовъ Государственной Думы предположено возложить на Правительствующій Сенатъ, по Первому его Департаменту, съ тѣмъ, чтобы дѣла этого рода разрѣшались, во избѣжаніе проволочки, окончательно и простымъ большинствомъ голососъ.—Признавая проектируемый порядокъ вообще вполнѣ цѣлесообразнымъ, Совѣтъ выразилъ лишь мнѣніе о желательности усиленія судебнаго элемента въ губернскихъ и уѣздныхъ коммиссіяхъ по повѣркѣ выборовъ и разсмотрѣнію жалобъ. По характеру своему предстоящая этимъ коммиссіямъ работа имѣетъ ближе всего судебный характеръ; такому значенію этихъ учрежденій наиболѣе соотвѣтствовало бы постановленіе ихъ подъ предсѣдательствованіе лицъ судебнаго вѣдомства: въ губерніяхъ—Предсѣдателя окружнаго суда, или его Товарища, а въ уѣздахъ—Члена окружнаго суда, чѣмъ устранились бы необходимость привлеченія къ этой обязанности предводителей дворянства, для коихъ предсѣдательствованіе въ этихъ коммиссіяхъ было бы, за множествомъ лежащихъ на нихъ другихъ обязанностей, крайне затруднительно и притомъ могло бы представить то внѣшнее неудобство, что руководство повѣркою выборовъ вручалось бы въ этомъ случаѣ представителю одного изъ участвующихъ въ выборахъ сословій.

Съ другой же стороны включеніе предводителей въ число членовъ коммиссіи, по ихъ знанію всѣхъ мѣстныхъ условій, могло бы принести только пользу для дѣла.

При этомъ, по возникшему въ средѣ Совѣта вопросу о томъ, на какомъ основаніи будутъ преслѣдуемы преступныя дѣянія, совершенныя при производствѣ выборовъ Членовъ Государственной Думы, Совѣтъ выслушалъ заявленіе Министра Юстиціи, что имѣющіяся въ настоящее время постановленія Уложенія о Наказаніяхъ о преступныхъ дѣяніяхъ при выборахъ сословныхъ и общественныхъ не соотвѣтствуютъ значенію устанавливаемыхъ выборовъ въ Государственную Думу. Поэтому Министерство Юстиціи вошло уже въ соображеніе о пополненіи указаннаго пробѣла.

Закончивъ обсужденіе внесенныхъ Гофмейстеромъ Булыгинымъ предположеній о порядкѣ осуществленія Высочайшихъ предуказаній, возвѣщенныхъ въ Рескриптѣ 18 Февраля 1905 года, Совѣтъ Министровъ полагаетъ:

Повергнувъ на Монаршее благовоззрѣніе послѣдовавшія въ Совѣтѣ Министровъ разныя мнѣнія по вопросамъ:

а) о порядкѣ замѣщенія должности Предсѣдателя Думы, а равно о присвоеніи ему права всеподданнѣйшаго доклада;

б) о порядкѣ замѣщенія должности Секретаря Государственной

Думы и его Товарища, а равно о предоставленіи чинамъ Канцеляріи Государственной Думы правъ государственной службы;

в) о возвращеніи подлежащему Министру внесеннаго имъ проекта закона, въ случаѣ отклоненія его большинствомъ какъ Государственной Думы, такъ и Государственнаго Совѣта;

г) объ участіи въ выборахъ состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ офицеровъ, и

д) объ избраніи Членовъ Думы губернскими избирательными собраніями отдѣльно, по каждому разряду, изъ его состава.

Совѣтъ Министровъ обязывается всеподданнѣйше представить на Монаршее благоусмотрѣніе Вашего Величества исправленный, согласно приведеннымъ выше сужденіямъ, проектъ Учрежденія Государственной Думы.

Соображенія, министра внутреннихъ дѣлъ о порядкѣ осуществленія Высочайшихъ Его Императорскаго Величества предуказаній, возвѣщенныхъ въ Рескриптѣ отъ 18 февраля 1905 года.

I.

Высочайшимъ рескриптомъ 18 Февраля сего года учреждено Особое, подъ предсѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Совѣщаніе для изысканія путей къ осуществленію возвѣщенной въ томъ рескриптѣ Высочайшей Воли: привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Государю Императору, въ 16 день Марта сего года, по всеподданнѣйшему докладу Министра Внутреннихъ Дѣлъ, о порядкѣ подготовительныхъ работъ къ исполненію возложенной на него задачи, благоугодно было, не ограничивая эти работы однимъ лишь собираніемъ относящихся къ дѣлу матеріаловъ, повелѣть ему приступить къ составленію первоначальныхъ соображеній объ основаніяхъ, на коихъ можетъ быть осуществлено предуказанное преобразованіе съ тѣмъ, чтобы соображенія эти были внесены, для согласованія съ общими видами правительства, въ Совѣтъ Министровъ и уже засимъ обращены къ окончательной разработкѣ и разсмотрѣнію въ Особомъ Совѣщаніи, въ связи съ сужденіями, которыя въ Совѣтѣ Министровъ высказаны будутъ.

Изъясненное Высочайшее повелѣніе обязываетъ Министра Вн. Д. войти въ соображеніе главнѣйшихъ началъ, на коихъ въ соотвѣтствіи съ Высочайшими предуказаніями могло бы быть основано привлеченіе избранныхъ отъ населенія лицъ къ участію въ законосовѣщательной дѣятельности.

Основными вопросами, въ этомъ дѣлѣ возникающими, являются: 1) Форма, въ которой лица, избранныя отъ населенія, могли бы принять участіе въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній, и порядокъ осуществленія ими этого участія;

2) кругъ предметовъ законодательства, который съ пользою для дѣла подлежалъ бы разработкѣ при участіи избранныхъ отъ населенія лицъ,

и 3) начала, на коихъ могли бы производиться населеніемъ выборы означенныхъ лицъ.

Разрѣшеніе всѣхъ этихъ вопросовъ должно быть произведено, согласно предуказаніямъ Высочайшаго рескрипта, съ осмотрительностью, обезпечивающею неразрывность крѣпкой исторической связи съ прошлымъ и при условіи незыблемости Основныхъ Законовъ Имперіи.

Полагая эту мысль въ основаніе всѣхъ своихъ сужденій, Министръ Вн. Д. считаетъ необходимымъ остановиться съ особымъ вниманіемъ на тѣхъ историческихъ формахъ, въ которыхъ начало, возвѣщенное Высочайшимъ рескриптомъ, проявлялось уже въ государственной жизни Россіи.

Призваніе избранныхъ отъ населенія лицъ къ участію въ трудахъ государственнаго устроенія и въ дѣятельности законосовѣщательной не является чѣмъ-либо чуждымъ строю нашего государства и въ разныя времена историческаго прошлаго Россіи находило выраженіе въ тѣхъ или иныхъ формахъ, въ соотвѣтствіи съ условіями времени и задачами управленія.

Въ XVI и XVII столѣтіяхъ начало это выражалось въ, такъ называемыхъ, Земскихъ Соборахъ, которые созывались обычно Московскими Государями для совѣщанія по всевозможнымъ вопросамъ законодательства и управленія и состояли изъ представителей служилыхъ разрядовъ населенія, а въ позднѣйшее время также и выборныхъ отъ торгово-промышленныхъ и земледѣльческихъ классовъ. Образуя учрежденіе, черезъ посредство котораго государи ознакомлялись съ нуждами и потребностями народными и мнѣніемъ народа о способахъ удовлетворенія этихъ нуждъ, Земскіе Соборы были дѣятельными сотрудниками государственной власти въ разработкѣ и созданіи законовъ. Значеніе, которое придавалось участію въ этомъ дѣлѣ представителей населенія, явствуетъ уже изъ этого, что законодательный актъ, лежащій въ основаніи Полнаго Собранія Законовъ Россійской Имперіи,—Уложеніе Царя Алексѣя Михайловича, составленъ при самомъ дѣятельномъ участіи вы-

борныхъ, которые, будучи объединены въ особое собраніе, въ видѣ какъ бы низшей законосовѣщательной палаты, обсуждали предложенный имъ проектъ Уложенія и вносили ходатайства свои по этому предмету на усмотрѣніе Царское чрезъ соединенное присутствіе боярской думы и духовенства; дѣятельность выборныхъ была при этомъ столь успѣшна, что большинство ихъ предположеній удостоилось утвержденія и легло въ основаніе всего послѣдующаго законодательства.

Политическія условія конца XVII и начала XVIII столѣтія и крутой поворотъ, данный государственной властью всему строю народной жизни, пріостановили навремя участіе въ дѣлахъ законодательства представителей населенія, не сочувствовавшаго въ большинствѣ преобразованіямъ, на путь которыхъ вступило тогда правительство. Какъ скоро, однако, государственная жизнь приняла болѣе спокойное теченіе, правительство вновь обратилось къ мысли о разработкѣ законовъ при участіи избранныхъ отъ населенія лицъ, которыя неоднократно и призывались къ этому дѣлу, начиная съ 1728 по 1774 годъ. Такъ, указомъ 1728 года повелѣно было избрать по губерніямъ депутатовъ отъ дворянъ для участія въ коммиссіи по составленію новаго государственнаго Уложенія. Указомъ 1761 года предписано избрать въ каждой провинціи по два депутата отъ дворянства и по одному изъ купечества, потому, какъ объяснялось въ указѣ, что «сочиненіе Уложенія для управленія всего государства нужно, слѣдственно всего общества и трудъ въ совѣтахъ быть къ тому потребенъ». Наконецъ, въ 1766 году Императрица Екатерина II призвала для той же цѣли депутатовъ и отъ всѣхъ прочихъ сословій и разрядовъ населенія, на которые не распространялась крѣпостная зависимость: однодворцевъ, пахотныхъ солдатъ, государственныхъ черносошныхъ и ясачныхъ крестьянъ и даже кочующихъ инородцевъ. Выборы депутатовъ отъ дворянъ произведены были по уѣздамъ, отъ городовъ—въ собраніи городскихъ обывателей, а отъ остальныхъ разрядовъ населенія—черезъ уполномоченныхъ, избиравшихся церковными приходами. Депутаты образовали коммиссію, труды которой, длившіеся нѣсколько лѣтъ, не дали опредѣленныхъ результатовъ по той, главнымъ образомъ, причинѣ, что обсужденію ея не было предложено, противно тому, какъ это сдѣлалъ въ 1648 году Царь Алексѣй Михайловичъ по отношенію къ Земскому Собору, опредѣленнаго проекта Уложенія; создавать же Уложеніе въ собраніи свыше пятисотъ лицъ,—было крайне трудно, и даже невозможно, тѣмъ болѣе на основѣ законодательства двухъ совершенно разныхъ эпохъ русской государственной жизни.

Неудачный исходъ работъ Екатерининской коммиссіи и послѣдовавшее отсюда охлажденіе правительства къ этому способу разработки законовъ не устранили самой мысли о призваніи населенія къ законосовѣщательной дѣятельности, и по вступленіи на престолъ Императора Александра I, по предначертаніямъ Его, составленъ былъ Сперанскимъ, хотя и не получилъ осуществленія, проектъ привлеченія выборныхъ отъ населенія къ участію въ законодательствѣ, на началахъ образованія изъ нихъ особаго, наряду съ Государственнымъ Совѣтомъ, законосовѣщательнаго учрежденія.

Печальныя событія, омрачившія восшествіе на престолъ Императора Николая I, не благопріятствовали вообще какимъ либо въ этой области начинаніямъ правительства, но съ началомъ царствованія Императора Александра II государственная власть стала постепенно возвращаться къ мысли о составленіи законовъ при содѣйствіи населенія, которая съ тѣхъ поръ неизмѣнно крѣпла и уяснялась въ сознаніи и правительства и общества. Особое развитіе начало это получило въ 80-хъ годахъ истекшаго столѣтія, съ каковыхъ поръ государственная власть въ различныхъ формахъ и на разнообразныхъ началахъ неоднократно призывала лицъ, довѣріемъ общественнымъ облеченныхъ, высказывать свое мнѣніе по всѣмъ болѣе значительнымъ изъ зарождавшихся у правительства законодательныхъ предположеній.

Предложенія эти сообщались, какъ извѣстно, на предварительное заключеніе:

1) мѣстныхъ общественныхъ учрежденій, состоящихъ изъ выборныхъ отъ населенія лицъ,—земскихъ собраній и городскихъ думъ;

2) нарочито образуемыхъ мѣстныхъ совѣщаній при участіи, между прочимъ, и лицъ, занимавшихъ должности по избранію общественныхъ и сословныхъ учрежденій;

3) особыхъ совѣщаній, образуемыхъ по отдѣльнымъ случаямъ при центральныхъ учрежденіяхъ и состоявшихъ изъ приглашаемыхъ Министрами мѣстныхъ дѣятелей, преимущественно предводителей дворянства и предсѣдателей земскихъ управъ.

Всѣ эти способы, за исключеніемъ послѣдняго, оказывались, однако, крайне неудобными на дѣлѣ. Истребованіе отзывовъ отъ земскихъ и городскихъ учрежденій или особо образуемыхъ губернскихъ совѣщаній, хотя и облегчало согласованіе законодательныхъ предположеній съ особенностями мѣстныхъ условій и потребностями населенія, но далеко не въ той степени, какъ это было желательно, не говоря уже о медленности въ разсмотрѣніи дѣлъ, съ порядкомъ этимъ связанной.

Обсужденіе вопроса производилось въ этихъ случаяхъ одною лишь стороною — мѣстными дѣятелями, выразителями интересовъ мѣстнаго населенія, безъ живого и непосредственнаго общенія съ органами центральной власти и внѣ возможности получать отъ нея всѣ необходимыя по дѣлу разъясненія. Обстоятельство это имѣло слѣдствіемъ односторонность заключеній и порождало не мало недоразумѣній, основанныхъ нерѣдко на неправильномъ пониманіи или на неясномъ выраженіи приходившаго на мѣсто запроса. Помимо сего, при разработкѣ въ центральномъ управленіи заключеній нѣсколькихъ десятковъ мѣстныхъ учрежденій выяснялись нерѣдко крайнія между ними противорѣчія, причины коихъ не всегда были ясны и требовали новаго соображенія.

Совокупность всѣхъ связанныхъ съ этими способами затрудненій имѣла слѣдствіемъ незначительность ихъ практическихъ результатовъ, которые не привели ни въ одномъ почти случаѣ къ созданію какого-либо болѣе или менѣе значительнаго законодательнаго акта. Опытъ выяснилъ вообще, что пріемъ этотъ можетъ имѣть значеніе лишь пріуготовительное и примѣняться къ собранію матеріаловъ по отдѣльнымъ, особо значительнымъ мѣропріятіямъ, разработка которыхъ разсчитана на продолжительное время, или въ тѣхъ случаяхъ, когда требуется охватить какой-либо предметъ во всемъ разнообразіи его мѣстныхъ условій и особенностей.

Болѣе совершеннымъ представлялся способъ образованія при центральныхъ государственныхъ учрежденіяхъ особыхъ коммиссій изъ нарочито призываемыхъ съ мѣстъ лицъ, довѣріемъ общественнымъ облеченныхъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ мѣстные дѣятели вступали въ непосредственное общеніе съ центральными государственными учрежденіями и въ живомъ обмѣнѣ мнѣній не только давали отвѣты на поставленные вопросы, но и освѣщали, съ точки зрѣнія интересовъ населенія, такія стороны предмета, которыя оставались почему-либо незатронутыми въ предположеніяхъ вѣдомствъ. Но и этотъ способъ проявилъ многія существенныя неудобства. Приглашавшіяся этимъ путемъ лица, не будучи избраны для сего населеніемъ, являлись въ совѣщеніяхъ представителями своихъ личныхъ взглядовъ и мнѣній, а не взглядовъ и мнѣній населенія. Заключенія ихъ, и въ собственныхъ ихъ глазахъ, и въ воззрѣніяхъ общества, не могли не казаться оторванными отъ почвы; лица эти ни за кого не отвѣчали, а съ другой стороны никто не отвѣчалъ за ихъ мнѣнія и взгляды. Главнымъ же недостаткомъ этого способа участія мѣстныхъ дѣятелей въ обсужденіи законодательныхъ предположеній являлась неизбѣжная въ подобныхъ случаяхъ одностороннон-

ность ихъ сужденій. Призываемые по отдѣльнымъ вопросамъ государственнаго устроенія, обсуждая ихъ внѣ всякой связи не только съ общимъ направленіемъ внутренней политики государства и степенью силъ и средствъ, которыми оно распалагаетъ, но даже и съ другими дѣлами и вопросами той же отрасли управленія, мѣстные дѣятели лишены были возможности соразмѣрять свои пожеланія съ общей экономіей государственнаго хозяйства и тѣми обширными потребностями, которымъ оно призвано служить. Отсюда проистекала односторонность заключеній и пожеланій, не связанныхъ съ общей совокупностью цѣлей и задачъ государства. Отсюда же возникло и стремленіе мѣстныхъ дѣятелей пользоваться всякимъ поводомъ и случаемъ, чтобы перейти, удаляясь отъ предмета, въ область общихъ вопросовъ, что не могло, конечно, не отражаться на безпристрастіи и дѣловитости заключеній ихъ по обсуждаемому вопросу.

Обстоятельство это давно уже подмѣчено было правительствомъ и уяснило необходимость перейти къ обсужденію, при участіи общественныхъ силъ, не единичныхъ лишь законодательныхъ предположеній, а всей совокупности ихъ, по крайней мѣрѣ въ данной, болѣе или менѣе обширной отрасли управленія. Утвержденіе этой мысли въ сознаніи правительства имѣло слѣдствіемъ образованіе, сначала въ составѣ Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, а въ послѣдующее время и въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, особыхъ учрежденій—Совѣтовъ сельско-хозяйственнаго и по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, имѣющихъ цѣлью предварительное обсужденіе всей вообще совокупности законодательныхъ предположеній вѣдомствъ по сказаннымъ отраслямъ управленія и состоящихъ изъ мѣстныхъ дѣятелей, назначаемыхъ Высочайшей Властью на болѣе или менѣе продолжительный срокъ, по представленію подлежащихъ Министровъ. Изъ нихъ разсмотрѣнію Совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства—учрежденія позднѣйшаго по времени образованія—подчинены, внѣ зависимости отъ усмотрѣнія Министра, всѣ общія мѣры и законодательныя въ этой области предположенія, самый же кругъ лицъ, изъ которыхъ могутъ быть избираемы Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ члены Совѣта, ограничены тѣми, которыя облечены уже на мѣстахъ довѣріемъ населенія въ формѣ выбора на общественныя должности дворянскія, земскія, городскія или въ званіе гласнаго.

Наконецъ, въ самое послѣднее время, Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ по предмету осуществленія предначертаній къ усовершенствованію государственнаго порядка, возвѣщенныхъ въ п. 2 Выс. указа Прав. Сенату 12 декабря 1904 г., участіе населенія въ предварительной разработкѣ и обсужденіи

законодательныхъ предположеній получило дальнѣйшее развитіе, а именно мѣстные дѣятели его включены въ составъ коммиссій, образованныхъ для пересмотра Земскаго и Городового Положеній, не по приглашенію, а по избранію отъ земскихъ собраній и городскихъ думъ; съ тѣмъ вмѣстѣ означеннымъ лицамъ, наравнѣ съ участвующими въ совѣщаніи представителями вѣдомствъ, предоставлено, въ предѣлахъ порученной имъ задачи, право самостоятельно возбуждать предположенія объ основаніяхъ устройства и условіяхъ дѣятельности преобразуемыхъ земскихъ и городскихъ учрежденій; самыя же коммиссіи, при участіи этихъ лицъ образуемыя, выведены изъ рамокъ вѣдомственности и поставлены въ особое положеніе, ибо разработанныя ими законодательныя предположенія должны поступить непосредственно на уваженіе Государственнаго Совѣта, минуя вѣдомства.

Способы участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ законосовѣщательной дѣятельности.

Отправляясь отъ этихъ историческихъ данныхъ и обращаясь къ формѣ, въ которой могло бы, въ соотвѣтствіи съ предначертаніями Высочайшаго рескрипта, выразиться участіе избранныхъ отъ населенія лицъ въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ считаетъ необходимымъ остановиться на этомъ вопросѣ съ особою подробностью уже потому, что въ Высочайшемъ рескриптѣ не имѣется опредѣленныхъ по этому предмету предуказаній.

Выраженной въ рескриптѣ Высоч. Волѣ соотвѣтствовалъ бы, на первый взглядъ, всякій способъ участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ предварительномъ обсужденіи законодательныхъ предположеній, не нарушающій Основныхъ Законовъ Имперіи. Для этой цѣли представлялось бы возможнымъ: а) образовать особыя совѣщанія на мѣстахъ, б) привлекать избранныхъ отъ населенія людей въ составъ имѣющихся Совѣтовъ или образовать изъ нихъ новые Совѣты при Министерствахъ, в) включить ихъ, на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ, въ составъ Государственнаго Совѣта, и г) образовать изъ нихъ особое законосовѣщательное учрежденіе. Съ другой стороны, совѣщанія эти, независимо отъ формы, въ которой онѣ будутъ образованы, могли бы имѣть мѣсто въ видѣ постояннаго, для всѣхъ случаевъ установленнаго, порядка, или быть созываемы по особому каждый разъ поводу, для разсмотрѣнія только отдѣльныхъ вопросовъ; иначе говоря: участіе избранныхъ отъ населенія людей

въ обсужденіи законодательныхъ предположеній могло бы быть обосновано или на началахъ постояннаго учрежденія или на основаніяхъ нарочитаго созыва, въ неправильные періоды времени повторяемаго, по случаямъ и обстоятельствамъ, заранѣе не предусмотрѣннымъ въ законѣ.

Каждое изъ приведенныхъ рѣшеній не противорѣчило бы предуказаніямъ Высоч. рескрипта, но не каждое отвѣчало бы его цѣлямъ, въ числѣ коихъ нельзя упускать изъ виду, независимо правильной постановки законосовѣщательной дѣятельности высшихъ государственныхъ учрежденій, также и необходимости ввести въ законное русло проявленія назрѣвшей въ обществѣ потребности принять участіе въ дѣлахъ законодательства.

Обращаясь съ этой точки зрѣнія къ оцѣнкѣ различныхъ высказываемыхъ по этому предмету предположеній и оставляя въ сторонѣ тѣ изъ нихъ, которыя выходятъ изъ предѣловъ возвѣщеннаго Высочайшимъ рескриптомъ преобразованія, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ полагаетъ необходимымъ прежде всего отказаться отъ мысли о возможности ограничить участіе избранныхъ отъ населенія лицъ въ обсужденіи законодательныхъ предположеній образованіемъ изъ нихъ мѣстныхъ совѣщательныхъ учрежденій по губерніямъ и областямъ или инымъ подраздѣленіямъ Имперіи. Недостатки и несовершенства подобнаго порядка въ достаточной мѣрѣ выяснены опытомъ послѣднихъ десятилѣтій и, въ случаѣ дальнѣйшаго его развитія, должны проявиться въ еще большей мѣрѣ, внося еще больше односторонности и противорѣчій въ заключенія выборныхъ и лишая ихъ тѣмъ самымъ практическаго значенія.

Равнымъ образомъ надлежитъ отказаться и отъ мысли ограничить участіе избранныхъ населеніемъ лицъ въ дѣлахъ законодательства образованіемъ изъ нихъ совѣщательныхъ учрежденій при Министерствахъ. Способъ этотъ, какъ замѣчено выше, имѣетъ несомнѣнныя преимущества по сравненію съ разсмотрѣніемъ законодательныхъ предположеній въ особыхъ коммиссіяхъ на мѣстахъ, но все же представляется мѣрою крайне несовершенною и неудобною. Послѣдовательное проведеніе этого начала вело бы къ образованію подобныхъ учрежденій при каждомъ почти изъ Министерствъ и Главныхъ Управленій отдѣльными частями. Сколько нибудь правильная постановка участія выборныхъ отъ населенія въ законосовѣщательной дѣятельности исключаетъ, между тѣмъ, всякую возможность ограничиться призывомъ въ составъ подобныхъ учрежденій десяти-пятнадцати человѣкъ отъ всей Имперіи, подобно тому, какъ это установлено въ Совѣтахъ по сельско-хозяйственнымъ дѣламъ и

по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. При подобномъ условіи устройство мѣстъ центральнаго управленія по-прежнему не открывало бы для Самодержца путей къ ознакомленію изъ непосредственныхъ источниковъ съ нуждами и пользами населенія, такъ какъ голосъ немногихъ лицъ не отражалъ бы собою мнѣній и пожеланій народа. Отсюда слѣдуетъ, что составъ подобныхъ совѣщаній, для обезпеченія успѣшной ихъ дѣятельности, долженъ быть довольно значительнымъ, дабы каждая мѣстность Имперіи и каждый жизненный интересъ этой мѣстности имѣли въ нихъ своего представителя. Съ привлеченіемъ же избранныхъ отъ населенія лицъ, въ надлежащемъ числѣ, при каждомъ вѣдомствѣ образовались бы обширные совѣты, пополненіе и поддержаніе на должной высотѣ состава коихъ представило бы для населенія повинность крайне тяжелую и весьма трудную въ исполненіи. Помимо сего, раздѣльное по Министерствамъ обсужденіе законодательныхъ предположеній, не говоря уже о неизбѣжной при этомъ несогласованности общихъ точекъ зрѣнія, находилось бы въ явномъ противорѣчіи съ выраженнымъ въ законѣ началомъ единства Министерствъ, создавая лишь новую почву для разногласій между вѣдомствами, составляющихъ и безъ того больное мѣсто и центральнаго, и мѣстнаго управленія.

Наконецъ, Министръ Вн. Д. затруднился бы высказаться и за образованіе изъ избранныхъ отъ населенія лицъ совѣщательнаго учрежденія, хотя и стоящаго внѣ вѣдомствъ, но созываемаго по особымъ лишь случаямъ, для разсмотрѣнія отдѣльныхъ законодательныхъ предположеній, т. е. въ той формѣ, въ которой осуществлялись совѣщанія, извѣстныя въ XVI и XVII вѣкахъ подъ именемъ Земскихъ Соборовъ. Не повторяя соображеній, высказанныхъ ранѣе, нельзя не замѣтить, что подобныя совѣщанія, созываемыя лишь изрѣдка, не имѣя ни преемственности взглядовъ, ни знанія общей связи дѣлъ государственнаго управленія, и состоя, по необходимости, изъ лицъ, не имѣющихъ не только достаточнаго государственнаго опыта, пріобрѣтаемаго единственно практикою, но даже и знакомства другъ съ другомъ, не могли бы принести пользы въ условіяхъ нынѣшняго времени. Ссылка въ этомъ отношеніи на порядокъ, существовавшій въ Московскомъ Государствѣ, едва-ли можетъ быть признана сколько нибудь убѣдительной, такъ какъ порядокъ этотъ имѣлъ мѣсто въ политическихъ и общественныхъ условіяхъ, болѣе или менѣе однообразныхъ и одинаково понимавшихся на всемъ протяженіи Государства. Позднѣйшій же опытъ законосовѣщательныхъ учрежденій XVIII вѣка, равно какъ и практика послѣдняго времени, вообще удостовѣряютъ, что въ болѣе сложныхъ условіяхъ подобныя, нарочито образуемыя, учрежденія рѣдко даютъ

опредѣленные результаты, что и понятно, по отсутствію у нихъ преемственности опыта.

Остается, такимъ образомъ, одна лишь форма участія населенія въ законосовѣщательной дѣятельности, свободная отъ указанныхъ недостатковъ,—это призваніе избираемыхъ населеніемъ, на опредѣленные, болѣе или менѣе продолжительные, сроки, лицъ къ участію въ обсужденіи не отдѣльныхъ разрозненныхъ законодательныхъ предположеній, а всей совокупности, въ живомъ и непосредственномъ единствѣ,—т. е. та, въ которой предполагалъ осуществить это начало Императоръ Александръ Благословенный, Устроитель и по нынѣ дѣйствующихъ у насъ учрежденій и порядковъ законодательства и верховнаго управленія.

Останавливаясь на такомъ рѣшеніи вопроса, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ далекъ, конечно, отъ мысли утверждать, что привлеченіе на изъясненныхъ основаніяхъ избранныхъ отъ населенія лицъ къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній сразу же, съ первыхъ шаговъ ихъ дѣятельности, устранитъ недостатки, связанные съ участіемъ ихъ въ разработкѣ законовъ на иныхъ, указанныхъ выше, началахъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что потребуется извѣстное время для того, чтобы избранныя отъ населенія лица освоились съ новою для нихъ дѣятельностью и пріобрѣли опытъ, необходимый для соразмѣренія своихъ сужденій съ общей экономіей государственнаго управленія. Но вмѣстѣ съ тѣмъ порядокъ этотъ представляетъ совершенно неоспоримыя выгоды, по сравненію со всѣми другими. Онъ обезпечитъ для Самодержца дѣйствительную возможность находиться въ общеніи съ мыслью народной не временами, не случайно, не по отдѣльнымъ лишь поводамъ, а постоянно, непрерывно и по всѣмъ, сколько нибудь существеннымъ, предметамъ государственнаго устроенія. Населенію же, въ лицѣ его достойнѣйшихъ людей, этотъ порядокъ обезпечитъ возможность доводить непосредственно до свѣдѣнія Государя о пользахъ и нуждахъ народныхъ по всѣмъ дѣламъ текущаго законодательства, во всей ихъ совокупности и живой связи. Такой только порядокъ обезпечитъ и укрѣпитъ дѣйствительное единеніе государственной власти и населенія на правильныхъ и цѣлесообразныхъ началахъ. Нѣтъ сомнѣнія, наконецъ, что этотъ лишь порядокъ,—одинъ изъ всѣхъ возможныхъ,—будетъ отвѣчать и сознаваемой все болѣе и болѣе широкими слоями населенія потребности заявлять свое мнѣніе по дѣламъ законодательнымъ, съ которой такъ или иначе нельзя не считаться правительству.

Участіе населенія въ законосовѣщательной дѣятельности, кото-

рое отвѣчало бы принятому выше началу, могло бы выражаться въ трехъ видахъ:

1) въ видѣ включенія въ составъ Государственнаго Совѣта, по всѣмъ или по нѣкоторымъ Департаментамъ и по Общему его Собранію, извѣстнаго числа избранныхъ отъ населенія лицъ, которыя и участвовали бы въ разсмотрѣніи законодательныхъ предположеній на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и члены Государственнаго Совѣта;

2) въ видѣ образованія изъ избранныхъ отъ населенія лицъ, при Департаментахъ Государственнаго Совѣта или наряду съ ними, въ составѣ сего Совѣта, на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ, особыхъ подготовительныхъ коммиссій, которыя по закону (Учр. Гос. Сов., ст. 101) могутъ быть образуемы при Государственномъ Совѣтѣ, но на дѣлѣ не получили достаточнаго развитія и значенія;

3) въ видѣ образованія при Государственномъ Совѣтѣ, или наряду съ Государственнымъ Совѣтомъ, особаго, состоящаго изъ избранныхъ отъ населенія лицъ, законосовѣщательнаго учрежденія, на предварительное обсужденіе котораго передавались бы законодательныя предположенія вѣдомствъ, восходящія чрезъ Государственный Совѣтъ къ Верховной Императорской Власти.

Всѣ эти способы участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ предварительной разработкѣ законовъ имѣютъ свои положительныя и свои отрицательныя стороны и возбуждаютъ разномысліе съ точки зрѣнія оцѣнки ихъ какъ въ техническомъ, такъ и въ политическомъ отношеніи. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи разномысліе сводится къ тому, какая именно форма участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ законосовѣщательной дѣятельности—включеніе ихъ, въ тѣхъ или иныхъ сочетаніяхъ, въ самый составъ Государственнаго Совѣта или образованіе изъ нихъ самостоятельнаго учрежденія, независимаго отъ Государственнаго Совѣта,—наиболѣе отвѣчаетъ задачѣ единенія Самодержавнаго Государя съ народомъ и сохраненія незыблемости Основныхъ Законовъ Имперіи.

Въ пользу включенія ихъ въ составъ Государственнаго Совѣта приводится то соображеніе, что самое привлеченіе избранныхъ отъ населенія лицъ къ дѣлу составленія законовъ должно быть направлено, между прочимъ, къ устраненію сказавшейся въ послѣднее время съ особой рѣзкостью розни между правительственными установленіями и нѣкоторыми общественными слоями. Предоставляя этимъ слоямъ, въ числѣ всего населенія, законные способы высказывать свои нужды и взгляды на способы удовлетворенія ихъ, крайне важно поставить дѣло такъ, чтобы обезпечить взаимодѣйствіе населенія и правительственной власти, а не ставить ихъ въ условія,

создающія почву для пререканій. Для сего необходимо установить между ними живой обмѣнъ мысли, такъ какъ опытъ указываетъ, что только при его посредствѣ вырабатываются общія руководящія начала и слагается единство воззрѣній.

При соединеніи въ одномъ установленіи могутъ быть наилучшимъ образомъ использованы въ плодотворной созидательной работѣ всѣ производительныя силы страны. Избранные отъ населенія принесутъ знаніе мѣстной жизни и ея запросы. Съ своей стороны члены Государственнаго Совѣта внесутъ въ обсужденіе законовъ присущее имъ знаніе государственнаго устройства въ его цѣломъ, укажутъ на потребности государственнаго управленія во всей его совокупности и подѣлятся съ мѣстными дѣятелями своими техническими познаніями въ области законодательства. Очевидно, что отъ такого совмѣстнаго обсужденія законопроектовъ послѣдуетъ несомнѣнная польза, ибо всякій изъ нихъ получитъ всестороннее освѣщеніе и будутъ изысканы пріемы, примиряющіе сталкивающіеся въ этомъ дѣлѣ, разнородные, но не взаимно исключающіе другъ друга, интересы.

Вводя избранныхъ отъ населенія лицъ въ Государственный Совѣтъ, нельзя, конечно, призывать ихъ въ особенно значительномъ числѣ, въ чемъ едва ли представляется и дѣйствительная надобность. Во всякомъ случаѣ возможное при этомъ условіи число избранныхъ населеніемъ лицъ не закроетъ путей для всесторонняго освѣщенія подлежащихъ Государственному Совѣту дѣлъ съ точки зрѣнія интересовъ всѣхъ мѣстностей Имперіи. Принимая во вниманіе, что избранныя отъ населенія лица будутъ имѣть участіе, по меньшей мѣрѣ, въ девяти присутствіяхъ (четыре Департамента, подготовительныя ихъ коммиссіи и Общее Собраніе Совѣта), нѣтъ препятствій къ тому, чтобы число ихъ достигало ста или даже нѣсколько больше. Если при этомъ признать, что нѣтъ основаній для привлеченія избранныхъ населеніемъ лицъ отъ нѣкоторыхъ окраинъ, гдѣ гражданственность стоитъ еще на низкой степени развитія, то на долю коренныхъ губерній придется при этомъ условіи отъ двухъ до четырехъ лицъ по каждой и, такимъ образомъ, интересы этихъ мѣстностей найдутъ себѣ достаточное выраженіе въ средѣ высшаго законосовѣщательнаго учрежденія.

Между тѣмъ, образованіе изъ избранныхъ отъ населенія лицъ особаго, наряду съ Гос. Совѣтомъ, учрежденія имѣло бы слѣдствіемъ разобщенность этого учрежденія съ установленіемъ, обсуждающимъ законодательныя предположенія въ послѣдней инстанціи. Въ этомъ случаѣ создавались бы два, построенныя на разныхъ началахъ, законосовѣщательныя установленія: одно—изъ лицъ выборныхъ, счи-

тающихъ себя какъ бы представителями населенія, другое—изъ чиновниковъ, зависящихъ отъ правительства, что само по себѣ могло бы служить поводомъ къ возникновенію между этими учрежденіями соперничества или даже предвзятаго разномыслія. Такое устройство явилось бы подобіемъ существующихъ на Западѣ двухпалатнаго строя законодательныхъ учрежденій и слѣдствіемъ его были бы, какъ и въ Западной Европѣ, явленія розни между этими учрежденіями, безъ наличности въ тоже время положительныхъ сторонъ, какія имѣетъ эта организація въ тамошнихъ, отличныхъ отъ нашихъ, политическихъ условіяхъ.

Если Гос. Совѣтъ не будетъ сходиться во взглядахъ съ собраніемъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, и если Верховной Властью чаще будутъ утверждаться, какъ это можно съ вѣроятностью предположить, мнѣнія Гос. Совѣта, а не Собранія избранныхъ отъ населенія людей, то недовольство и смута, наблюдаемыя нынѣ во многихъ слояхъ нашего общества, усилятся и возрастутъ. Съ другой стороны, если случаи одобренія Верховной Властью заключеній выборныхъ, несогласныхъ съ мнѣніями Гос. Совѣта, станутъ явленіемъ болѣе или менѣе обыкновеннымъ, то обстоятельство это подастъ поводъ для нареканій на Гос. Совѣтъ и подорветъ его значеніе.

Что касается имѣющагося въ виду умиротворенія общественныхъ теченій, то нельзя упускать изъ виду, что подавляющему большинству ихъ будетъ отвѣчать такое только участіе избранныхъ отъ населенія лицъ въ законодательной дѣятельности, которое прочно оградитъ нерушимость Основныхъ Законовъ Имперіи. Между тѣмъ объединеніе выборныхъ въ особомъ собраніи, если устранить даже крайности и преувеличенныя опасенія, создастъ во всякомъ случаѣ условія и среду, благопріятствующія возникновенію ничѣмъ не сдерживаемыхъ притязаній, вызываемыхъ временными увлеченіями и не отвѣчающихъ основаніямъ нашего государственнаго строя. Слѣдовательно, подобная организація будетъ стоять въ противорѣчіи и съ предуказаніями Высочайшаго рескрипта о сохраненіи незыблемости Основныхъ Законовъ и съ дѣйствительными стремленіями огромной массы населенія, наилучшаго оплота правительства.

По симъ соображеніямъ, отвергая мысль о созданіи изъ выборныхъ особаго, наряду съ Гос. Совѣтомъ, учрежденія, сторонники изложенной выше точки зрѣнія находятъ, что единственнымъ способомъ облечь предстоящее преобразаваніе въ форму, недающую основаній для расширенія правъ выборныхъ въ направленіи, угрожающемъ незыблемости Основныхъ Законовъ Имперіи, является установленіе непосредственнаго взаимодѣйствія правительственныхъ

и общественныхъ силъ посредствомъ объединенія ихъ въ одномъ и томъ же законосовѣщательномъ учрежденіи. Учрежденіемъ этимъ и долженъ быть Гос. Совѣтъ въ его нынѣшнемъ устройствѣ и условіяхъ дѣятельности. При этомъ, соотвѣтственно двойственности задачъ, возлагаемыхъ Высочайшимъ рескриптомъ на избранныхъ отъ населенія, а именно участію ихъ въ предварительной разработкѣ и участію въ обсужденіи законодательныхъ предположеній,—первой цѣли могли бы служить особыя, образуемыя при Государственномъ Совѣтѣ, съ участіемъ избранныхъ отъ населенія подготовительныя совѣщанія и коммиссіи, въ нѣсколько иной, чѣмъ нынѣ, постановкѣ; вторая же цѣль достигалась бы включеніемъ избранныхъ отъ населенія лицъ въ составъ Департаментовъ и Общаго Собранія Совѣта, какъ учрежденій, обсуждающихъ предварительно разработанныя въ коммиссіяхъ законодательныя предположенія.

Таковы доводы въ пользу включенія избранныхъ отъ населенія лицъ въ самый составъ Гос. Совѣта. Не отрицая ихъ значенія, нельзя, однако, не признать, что еще болѣе существенную силу имѣютъ доводы, противъ такой постановки дѣла приводимые.

Включеніе избранныхъ отъ населенія лицъ въ составъ Гос. Совѣта, при всей увлекательной простотѣ этого способа, представляетъ, въ порядкѣ его осуществленія, трудности, едва ли преодолимыя.

Не подлежитъ сомнѣнію, что участіе избранныхъ отъ населенія лицъ въ законосовѣщательной дѣятельности можетъ достигать своей цѣли въ томъ лишь случаѣ, если они будутъ представлять всю совокупность интересовъ народной жизни и явятся точными выразителями взглядовъ и пожеланій тѣхъ общественныхъ слоевъ, отъ которыхъ избраны. Это тѣмъ болѣе необходимо, что эти лица, въ соотвѣтствіи съ основаніями нашего государственнаго строя, должны являться не представителями воли и требованій населенія, а лишь выразителями у Престола нуждъ и пользъ народныхъ, поскольку и какъ эти нужды понимаются населеніемъ. При такихъ условіяхъ и въ виду огромнаго пространства и крайняго разнообразія мѣстныхъ особенностей нашего отечества: племенныхъ, общественныхъ, экономическихъ и религіозныхъ, и возникающихъ изъ этого разнообразія противоположныхъ интересовъ, число избранныхъ отъ населенія лицъ, чтобы удовлетворять задачѣ преобразованія, по необходимости, должно быть значительнымъ.

Отсюда слѣдуетъ, что включеніе ихъ въ составъ Гос. Совѣта въ небольшомъ лишь числѣ совершенно противорѣчило бы мысли и намѣреніямъ Верховной Власти, положеннымъ въ основаніе Высочайшаго рескрипта. Нѣсколько десятковъ избранныхъ лицъ, стоя-

щихъ въ виду своей малочисленности далеко отъ интересовъ населенія, внесутъ въ дѣло только личные свои взгляды и случайное болѣе или менѣе пониманіе, въ зависимости отъ этихъ взгядовъ, нуждъ и потребностей населенія, и безъ особой пользы умножатъ составъ Гос. Совѣта. Осуществленіе на этихъ началахъ предуказаннаго Высочайшей Властью преобразованія, не отвѣчая назрѣвшимъ потребностямъ времени и связаннымъ съ этимъ преобразованіемъ общимъ ожиданіямъ, послужило бы лишь поводомъ къ дальнѣйшему развитію неудовольствія во многихъ общественныхъ слояхъ и, вмѣсто ожидаемаго успокоенія, внесло бы еще большій разладъ въ теченіе государственной жизни. Такія послѣдствія преобразованія не отвѣчали бы, конечно, видамъ и намѣреніямъ Верховной Власти и уже сами по себѣ исключаютъ возможность ограничиться призваніемъ къ участію въ законосовѣщательной дѣятельности избранныхъ отъ населенія лицъ въ ограниченномъ числѣ.

Въ случаѣ же включенія въ составъ Гос. Совѣта этихъ лицъ въ числѣ, которое обезпечило бы точное выраженіе взглядовъ и мнѣній населенія, считая, напримѣръ, по одному выборному на каждыя 250.000 населенія *), что составляло бы въ общемъ около пятисотъ, получится явленіе, еще менѣе желательное.

Количество избранныхъ отъ населенія превысило бы въ этомъ случаѣ во мвого разъ число членовъ Гос. Совѣта, которое съ своей стороны врядъ ли можетъ быть значительно увеличено. При такихъ условіяхъ личный составъ Совѣта, растворившись въ подавляющемъ числѣ лицъ, избранныхъ отъ населенія, перемѣшавшись съ ними и раздробившись по партіямъ, легко можетъ утратить въ сужденіяхъ своихъ единство государственнаго направленія. А разъ это случится, Государственный Совѣтъ перестанетъ быть тѣмъ прочнымъ и испытаннымъ регуляторомъ законосовѣщательной дѣятельности, какимъ онъ явится въ случаѣ, если, сохраняя нынѣшнее устройство и составъ, образуетъ вторую инстанцію, сдерживающую своимъ вѣскимъ мнѣніемъ увлеченія и крайности, которыя могли бы проявиться въ сужденіяхъ собранія избранныхъ населеніемъ лицъ.

Предотвратить подобное нежелательное явленіе можно, разумѣется, путемъ распредѣленія этихъ лицъ между Общимъ Собраніемъ, Департаментами и коммиссіями Совѣта съ такимъ разсчетомъ, чтобы число ихъ въ каждомъ изъ этихъ учрежденій не превышало числа членовъ по назначенію. Послѣдствіемъ такой мѣры явилась бы, однако, полная утрата выборными живой связи ихъ между собою, которая одна лишь обезпечиваетъ правильное образованіе среднихъ

*) По даннымъ переписи 1897 года, въ Имперіи, безъ Великаго Княжества Финляндскаго, насчитывалось населенія 125.680.682 чел.

согласованныхъ мнѣній. Разбитые на небольшія группы по отдѣльнымъ учрежденіямъ Совѣта, являясь въ каждомъ изъ этихъ учрежденій выразителями нуждъ и потребностей лишь отдѣльныхъ мѣстностей Имперіи, въ случайномъ ихъ сочетаніи, и лишенные возможности собираться для обмѣна мнѣній, они или охладѣютъ къ своимъ задачамъ и превратятся въ безмолвныхъ и безполезныхъ засѣдателей, или будутъ стремиться установить между собою единеніе внѣ стѣнъ Гос. Совѣта и туда перенесутъ всю свою дѣятельность, сводя участіе въ засѣданіяхъ Совѣта къ подачѣ заранѣе установленныхъ мнѣній. Лишнее говорить, насколько нежелательнымъ представлялся бы и тотъ, и другой исходъ.

Далѣе, если допустить, къ чему не имѣется достаточныхъ основаній, возможность предвзятаго разномыслія между членами законосовѣщательнаго учрежденія, избираемыми отъ населенія, и членами, назначаемыми Высочайшей Властью, то необходимо признать, что подобное разномысліе, съ политической точки зрѣнія, будетъ гораздо неудобнѣе, если сложится и проявится въ средѣ одного учрежденія, нежели оно образуется между двумя учрежденіями, независимо одно отъ другого разсматривающими законодательное предположеніе. Если бы избранные отъ населенія члены Гос. Совѣта неизмѣнно стали держаться взглядовъ, противныхъ тѣмъ, которыхъ придерживаются члены по назначенію, и въ то же время послѣдніе въ средѣ Совѣта были бы въ меньшинствѣ, то неуклонное утвержденіе Верховной Властью мнѣній этого меньшинства вызывало бы, несомнѣнно, значительно большее неудовольствіе, чѣмъ утвержденіе Высочайшей Властью мнѣній Гос. Совѣта въ нынѣшнемъ его составѣ, несогласныхъ съ сужденіями особаго собранія лицъ, избранныхъ населеніемъ.

Самая возможность предвзятаго разномыслія между избранными отъ населенія и членами по назначенію отъ правительства болѣе вѣроятна въ средѣ одного учрежденія, чѣмъ двухъ, совершенно самостоятельныхъ. При условіи образованія изъ лицъ, избранныхъ населеніемъ, особаго учрежденія, законосовѣщательныя предположенія должны будутъ, очевидно, обсуждаться сначала—этимъ учрежденіемъ, а затѣмъ—Гос. Совѣтомъ, мнѣніе котораго выборнымъ заранѣе неизвѣстно. Такимъ образомъ, предвзятое разномысліе между этими установленіями могло бы имѣть мѣсто лишь въ томъ случаѣ, если бы Гос. Совѣтъ намѣренно высказывался противно мнѣнію, какое подадутъ избранные отъ населенія, что, очевидно, представляется совершенно невѣроятнымъ. Наоборотъ, можно съ увѣренностью предвидѣть и безошибочно предсказать, что члены Гос. Совѣта, при

обширной ихъ опытности и равновѣсіи взглядовъ, будутъ съ полнымъ вниманіемъ и безпристрастіемъ относиться къ сужденіямъ избранныхъ отъ населенія лицъ и отвергать эти сужденія лишь въ случаѣ твердаго убѣжденія въ несоотвѣтствіи ихъ нуждамъ и пользамъ государства.

Опасаться проявленій предвзятаго разномыслія между собраніемъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, и Гос. Совѣтомъ нѣтъ, слѣдовательно, основаній. Дѣлать же по этому предмету выводы изъ положенія вещей въ Западно-Европейскихъ государствахъ едва ли правильно, какъ по коренному различію ихъ политическихъ условій, такъ и потому, что верхнія палаты во многихъ изъ этихъ государствъ имѣютъ особый составъ съ присущими ему классовыми интересами, нерѣдко противоположными интересамъ тѣхъ слоевъ населенія, представители коихъ образуютъ нижнюю палату. Помимо сего, если на Западѣ и усматривается мѣстами рознь между законодательными учрежденіями, вызывающая иногда страстныя нападки приверженцевъ нижней палаты на дѣятельность верхней, то еще болѣе знаменательнымъ представляется фактъ, что всѣ сколько нибудь значительныя государства твердо держатся начала обсужденія законопроектовъ не иначе, какъ двумя разнородными учрежденіями, справедливо усматривая въ этомъ залогъ правильности и осмотрительности принимаемыхъ государствомъ рѣшеній.

Такимъ образомъ, если въ условіяхъ нашей государственной жизни и можно ожидать проявленій предвзятаго разномыслія въ порядкѣ обсужденія закона, то скорѣе между собраніемъ избранныхъ населеніемъ лицъ и тѣмъ или инымъ Министромъ, чѣмъ между этимъ собраніемъ и Гос. Совѣтомъ. Но въ такомъ случаѣ наличность двухъ законосовѣщательныхъ учрежденій и окажется особенно полезною. Учрежденія эти, различающіяся по составу, будутъ взаимно восполнять другъ друга, оказывая одно на другое сдерживающее вліяніе, и обезпечатъ всесторонность, обдуманность и спокойствіе обсужденія законодательныхъ предположеній и другихъ дѣлъ, которыя имъ поручены будутъ. Предположеніе, отклоненное однимъ учрежденіемъ, если оно цѣлесообразно, принято будетъ другимъ и во всякомъ случаѣ взойдетъ на уваженіе Самодержавной Власти, разработанное не съ одной какой либо точки зрѣнія, а со всѣхъ сторонъ и во всѣхъ отношеніяхъ.

Опасеніе, что избранныя отъ населенія лица, объединенныя въ одномъ Совѣтѣ, склонны будутъ выходить изъ предѣловъ своихъ полномочій и стремиться къ расширенію своихъ правъ въ направленіи, несоотвѣтствующемъ историческимъ основаніямъ нашего

государственнаго строя, представляется крайне преувеличеннымъ. Подобнаго рода стремленія, если и возникнутъ у нѣкоторыхъ изъ нихъ, едва ли могутъ найти благопріятную почву для развитія, а тѣмъ болѣе проявленія, въ средѣ большинства представителей населенія, уже потому, что они вообще не свойственны русскому національному характеру.

Все прошлое коренной Россіи удостовѣряетъ, что идея властнаго участія народа въ дѣлахъ верховнаго управленія не имѣетъ историческихъ корней въ условіяхъ нашей народной жизни. Съ тѣхъ самыхъ поръ, какъ сложилось Русское государство, Цари и Великіе Князья Московскіе и Императоры Всероссійскіе ни съ кѣмъ не раздѣляли полноты своей власти. Россія не знала ни феодализма, ни сословій, въ смыслѣ самостоятельныхъ политическихъ силъ, и въ ней не было той борьбы ихъ съ своимъ Государемъ, которая создала на Западѣ конституціонный строй и породила теоріи народовластія. Русская исторія не знаетъ ни одного возстанія противъ власти въ пользу народныхъ политическихъ правъ. Были поползновенія ограничить Царскую власть въ пользу боярства при Іоаннѣ IV, при Михаилѣ Ѳеодоровичѣ, при восшествіи на престолъ Анны Іоанновны; была попытка, поддержанная обманутыми солдатами, при восшествіи на престолъ Николая I. Всѣ они исходили, однако, изъ ничтожныхъ кружковъ, не имѣвшихъ корней въ странѣ, и не встрѣчали сочувствія въ народѣ. Олицетворяя въ образѣ Самодержавнаго Царя всю свою мощь, народъ нашъ всегда видѣлъ въ лицѣ своихъ Государей источникъ и выраженіе высшихъ нравственныхъ началъ— милости, справедливости и правосудія, и этотъ взглядъ на Царя какъ на защитника народныхъ интересовъ и носителя всей полноты государственной власти, всегда былъ присущъ подавляющей массѣ Русскаго народа.

Нѣтъ основаній думать, чтобы эти историческія отношенія народа къ власти, въ чемъ либо существенномъ, измѣнились въ широкихъ слояхъ населенія и чтобы при правильной постановкѣ выборовъ можно было ожидать проявленія, въ составленномъ изъ избранныхъ населеніемъ лицъ учрежденіи, стремленій вступить въ борьбу съ правительствомъ на почвѣ политическихъ правъ. Но если даже и допустить возможность подобныхъ попытокъ, то нельзя не признать, что смѣшанное законосовѣщательное учрежденіе, въ которомъ подавляющее большинство будетъ состоять изъ лицъ, избранныхъ населеніемъ, окажется средою, гораздо болѣе благопріятною для подобныхъ поползновеній, чѣмъ та, которую представитъ собою образованное изъ нихъ особое учрежденіе, отдѣльное отъ Гос. Со-

вѣта, уже потому, что избранные отъ населенія будутъ приходить въ этомъ случаѣ въ столкновеніе не съ другимъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, а непосредственно съ Верховной Властью.

Наконецъ, необходимо имѣть въ виду, что, при условіи включенія избранныхъ отъ населенія лицъ въ самый составъ Гос. Совѣта, не оказалось бы ни Гос. Совѣта, ни Собранія выборныхъ въ чистомъ ихъ видѣ, что противорѣчило бы коренной задачѣ всего преобразованія—поставить Верховную Власть въ непосредственныя отношенія къ народу. Задача эта достижима, очевидно, при томъ лишь условіи, если изъ избранныхъ отъ населенія лицъ образовано будетъ отдѣльное и самостоятельное учрежденіе.

По всѣмъ симъ соображеніямъ необходимо признать, что единственно правильнымъ и цѣлесообразнымъ способомъ участія избранныхъ отъ населенія лицъ въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній въ той постановкѣ, какая вытекаетъ изъ Высочайшаго рескрипта, является образованіе изъ нихъ особаго, постояннаго и непрерывно дѣйствующаго законосовѣщательнаго учрежденія, предварительному обсужденію котораго подлежала бы вся, по возможности, совокупность законодательныхъ предположеній, восходящихъ чрезъ Гос. Совѣтъ къ Верховной Императорской Власти.

Разумѣется, однако, что самая возможность возникновенія указанныхъ выше опасеній обязуетъ отнестись съ особой осторожностью къ устройству и постановкѣ дѣятельности подобнаго учрежденія. И устройство и условія дѣятельности этого учрежденія, которому въ соотвѣтствіи съ его значеніемъ могло бы быть присвоено наименованіе Госуд. Думы, должны быть поставлены такъ, чтобы обезпечить дѣловое его направленіе и правильное отношеніе къ тѣмъ сложнымъ задачамъ, которыя возлагаются на него Высочайшею Властью.

Основанія устройства Государственной Думы.

Обращаясь съ этой точки зрѣнія къ обсужденію началъ, на коихъ можетъ быть образована Государственная Дума, и останавливаясь прежде всего на отношеніяхъ ея къ Гос. Совѣту, Министръ Вн. Д. находитъ, что Высочайшій рескриптъ, призывая избранныхъ отъ населенія лицъ къ участію въ «предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній», ясно указываетъ ступень, на которой должна стоять Гос. Дума въ ряду учрежденій, содѣйствующихъ Верховной Власти въ Державныхъ тру-

дахъ Ея по устроенію государства. Разсмотрѣніе Думою законодательныхъ предположеній, какъ предварительное, должно, очевидно, предшествовать внесенію этихъ предположеній въ Государственный Совѣтъ и свидѣтельствовать предъ послѣднимъ о взглядахъ и мнѣніяхъ населенія по предстоящимъ разсмотрѣнію Совѣта вопросамъ. Не подлежитъ, конечно, сомнѣнію, что со стороны Гос. Совѣта слѣдуетъ ожидать, какъ уже и замѣчено выше, самаго внимательнаго отношенія къ сужденіямъ лицъ, избранныхъ населеніемъ, пожеланія которыхъ будутъ, вѣроятно, отвергаться Совѣтомъ сравнительно рѣдко и по соображеніямъ весьма существеннымъ. Тѣмъ не менѣе, признавать за сужденіями избранныхъ отъ населенія лицъ одно лишь свойство подготовительнаго матеріала, облегчающаго Гос. Совѣту всестороннее разсмотрѣніе дѣла,—значило бы существенно измѣнять объемъ и цѣль возвѣщеннаго Высочайшей Властью преобразованія, которому придается въ рескриптѣ высокое государственное значеніе, какъ мѣрѣ, видоизмѣняющей самый порядокъ составленія законовъ. Отсюда слѣдуетъ, что заключенія лицъ, избранныхъ отъ населенія, по дѣламъ, имъ предлагаемымъ, должны во всякомъ случаѣ восходить къ Верховной Власти, безотносительно того, будутъ ли они приняты или отвергнуты Гос. Совѣтомъ. Правилу этому надлежитъ, очевидно, дать опредѣленное выраженіе въ законѣ съ включеніемъ, между прочимъ, и въ Учрежденіе Гос. Совѣта яснаго на то указанія.

Порядокъ представленія заключеній Государственной Думы на Высочайшее усмотрѣніе.

Привлеченіе избранныхъ отъ населенія лицъ къ участію въ разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній, обезпечивая всестороннее ихъ разсмотрѣніе и возможно полное согласованіе съ пользами и нуждами населенія, во всемъ ихъ разнообразіи по мѣстностямъ Имперіи, должно отразиться существенно и на дѣятельности Гос. Совѣта. Въ сужденіяхъ этихъ лицъ Совѣтъ будетъ имѣть обширный и исчерпывающій матеріалъ для соображенія степени полезности вносимаго на его разсмотрѣніе законодательнаго предположенія. При такихъ условіяхъ, если отклоненіе Гос. Совѣтомъ одобреннаго Гос. Думою предположенія или, наоборотъ, одобреніе Совѣтомъ предположенія, отклоненнаго Думою, будетъ имѣть свое основаніе въ большей осторожности и опытности Совѣта въ дѣлахъ государственныхъ, то отклоненіе Гос. Совѣтомъ предположенія, отклоненнаго и Думою, будетъ, очевидно, свидѣтельствовать о томъ,

что предположеніе это, если не по существу, то, по крайней мѣрѣ, въ постановкѣ его, представляется явно неудовлетворительнымъ и нецѣлесообразнымъ. Слѣдуетъ, конечно, думать, что подлежащій Министръ, освѣдомившись о возможности такого исхода дѣла, поспѣшитъ взять обратно внесенное имъ законодательное предположеніе съ тѣмъ, чтобы видоизмѣнить его въ соотвѣтствіи съ послѣдовавшими сужденіями. Но Министръ можетъ и не сдѣлать этого. Между тѣмъ утруждать вниманіе Высочайшей Власти разсмотрѣніемъ предположенія, отвергнутаго обоими законосовѣщательными учрежденіями, едва ли есть основаніе. Въ устраненіе сего казалось бы соотвѣтственнымъ, съ учрежденіемъ Гос. Думы, присвоить сужденіямъ Гос. Совѣта болѣе существенное, чѣмъ нынѣ, значеніе и положить правиломъ, что отклоненное Думою и Совѣтомъ предположеніе возвращается подлежащему Министру для измѣненія и дополненія, въ соотвѣтствіи съ обнаруженными недочетами и несовершенствами. Внесеніе въ законъ подобнаго правила, освобождая Монарха отъ разсмотрѣнія явно неудовлетворительныхъ по изложенію и разработкѣ законодательныхъ предположеній, не можетъ въ то же время возбуждать какихъ либо опасеній, въ смыслѣ измѣненія дѣйствующихъ постановленій. Оно не являлось бы и новшествомъ, такъ какъ въ Высочайшемъ Наказѣ 5 Апрѣля 1801 года Непремѣнному Совѣту содержалось правило о томъ, что законодательныя предположенія, внесенныя на разсмотрѣніе Совѣта, представляются на уваженіе Верховной Власти только въ тѣхъ случаяхъ, «когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены, а неимѣющія сего уваженія остаются безъ дѣйствія».

Независимо сего, въ устраненіе случаевъ частаго восхожденія на Высочайшее благовоззрѣніе различныхъ по одному и тому же дѣлу заключеній Гос. Совѣта и Гос. Думы, представлялось бы соотвѣтственнымъ открыть возможность извѣстнаго предварительнаго обмѣна мнѣній по этому предмету между Совѣтомъ и Думою. Этой цѣли могло бы служить установленіе правила, что при разногласіи между обоими учрежденіями Гос. Совѣтъ, когда признаетъ это нужнымъ, можетъ возвратить Думѣ дѣло для пересмотра и дополненія. Не умаляя ни въ чемъ ни свободы, ни значенія сужденій Гос. Думы, которая и по вторичномъ разсмотрѣніи дѣла можетъ остаться при прежнемъ своемъ мнѣніи и тѣмъ самымъ придать ему еще большій вѣсъ, порядокъ этотъ содѣйствовалъ бы болѣе всестороннему обсужденію дѣла въ обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденіяхъ и, нѣтъ сомнѣнія, сократилъ бы случаи разногласія между ними.

Переходя къ усройству Гос. Думы, Министръ Вн. Д. полагаетъ, что, въ виду тождества задачъ, лежащихъ на Гос. Совѣтѣ и на Думѣ, наиболѣе соотвѣтственно образовать послѣднюю въ такомъ же устройствѣ, какъ и Гос. Совѣтъ, а именно учредить Общее Собраніе Думы и, въ качествѣ учрежденій подготовительныхъ, особые ея Отдѣлы. При такихъ условіяхъ всѣ члены Гос. Думы могли бы распредѣляться по Отдѣламъ, составляющимъ какъ бы постоянныя коммиссіи Думы; всѣ же Отдѣлы, взятые вмѣстѣ, образовали бы Общее Собраніе Думы, обсуждающее законодательныя предположенія, разработанныя предварительно въ Отдѣлахъ. Этимъ, съ одной стороны, облегчалась бы задача Общаго Собранія Думы и сокращались бы затрудненія, сопряженныя съ разсмотрѣніемъ дѣлъ въ многолюдной коллегіи, а съ другой стороны, всѣ члены Думы приставлялись бы къ отвѣтственному и производительному труду, чѣмъ устранялась бы, до извѣстной степени, возможность образованія въ составѣ этого законосовѣщательнаго учрежденія нежелательнаго разряда членовъ, уклоняющихся отъ участія въ дѣловыхъ занятіяхъ и ограничивающихъ свою дѣятельность политиканствомъ и произнесеніемъ рѣчей по общимъ вопросамъ.

Средствомъ къ устраненію послѣдняго рода нежелательныхъ явленій могло бы служить и признаніе отправленія обязанностей избранныхъ отъ населенія государственною повинностью, при какомъ условіи уклоненіе отъ занятій являлось бы нарушеніемъ долга службы, влекущимъ взысканіе. Едва ли удобно, однако, высказаться за такую постановку дѣла. Начало это предлагалось уже при пересмотрѣ Положенія о зем. учр., но было отвергнуто Гос. Совѣтомъ, а при начертаніи въ 1903 году Положенія объ общ. упр. С.-Петербурга въ послѣднее не были включены и содержащіяся въ Городовомъ Положеніи карательныя постановленія за неявку въ засѣданіе Думы безъ законныхъ на то причинъ. Казалось бы поэтому, что и обезпеченія дѣятельнаго участія избранныхъ населеніемъ лицъ въ занятіяхъ Гос. Думы надлежитъ искать преимущественно въ устройствѣ этого учрежденія и распредѣленіи въ немъ занятій, а не какихъ либо внѣшнихъ принудительныхъ мѣрахъ, остальное же можно предоставить чувству ихъ нравственнаго долга, имѣющему основаніе въ довѣріи, оказанномъ имъ избирателями.

Предсѣдательствованіе въ Гос. Думѣ, въ соотвѣтствіе съ таковою ея постановкою, а равно завѣдываніе дѣлопроизводствомъ, въ видахъ обезпеченія порядка и правильности хода ея занятій, надлежало бы возложить не на избираемыхъ Думою, а на особыхъ долж-

ностныхъ лицъ, назначаемыхъ Высочайшей Властью,—Предсѣдателя и Секретаря Гос. Думы съ состоящею при послѣднемъ канцеляріей. Проектируемая постановка должности Предсѣдателя Гос. Думы находила бы себѣ полное объясненіе и въ необходимости предоставить ему общій надзоръ за правильнымъ, въ интересахъ государства, теченіемъ дѣлъ въ этомъ учрежденіи, равно какъ извѣстныя дисциплинарныя права, обезпечивающія поддержаніе въ засѣданіяхъ Думы порядка. Замѣщеніе этихъ должностей по выбору представляло бы, несомнѣнно, неудобства. Предсѣдатель Гос. Думы, въ силу положенія своего, долженъ, очевидно, быть облеченъ правомъ всеподданнѣйшаго доклада и, подобно Предсѣдателямъ Департаментовъ Гос. Совѣта, состоять членомъ Ком. Министровъ. Что же касается Секретаря Гос. Думы и его сотрудниковъ по завѣдыванію дѣлопроизводствомъ послѣдней, то всѣ они должны располагать необходимыми въ этомъ дѣлѣ, весьма сложными познаніями чисто техническаго свойства, въ частности обширнымъ знакомствомъ съ дѣйствующимъ законодательствомъ; представителей же этихъ знаній трудно пріискивать среди членовъ Гос. Думы, которые принесутъ съ собою, главнымъ образомъ, житейскій опытъ и знакомство съ нуждами населенія. Помимо сего, частая смѣна Предсѣдателей и Секретарей Думы, въ случаѣ замѣщенія ихъ по выбору послѣдней, затрудняла бы установленіе преемственности порядка дѣлопроизводства и самыхъ занятій Думы, существенно необходимой, между тѣмъ, для правильнаго хода дѣятельности всякаго учрежденія.

Сохраняя по тѣмъ же соображеніямъ начало назначенія Высочайшей Властью и въ отношеніи Предсѣдателей Отдѣловъ Гос. Думы, представлялось бы возможнымъ замѣщать эти должности во всякомъ случаѣ изъ состава членовъ Думы съ каждогоднымъ возобновленіемъ этого назначенія. Такое правило соотвѣтствовало бы тому менѣе формальному порядку разсмотрѣнія дѣлъ, который долженъ, очевидно, установиться въ Отдѣлахъ, по сравненію съ порядкомъ обсужденія ихъ въ многолюдномъ Общемъ Собраніи Думы. Что касается засимъ подраздѣленія Отдѣловъ на особыя постоянныя или временныя подготовительныя коммиссіи, потребность въ коихъ можетъ возникнуть при изготовленіи къ слушанію особо сложныхъ или спеціальныхъ дѣлъ, то опредѣленіе какъ состава этихъ коммиссій, такъ равно и порядка предсѣдательствованія въ нихъ можно бы предоставить усмотрѣнію Отдѣловъ, съ единственнымъ ограниченіемъ, а именно, чтобы эти коммиссіи образовывались лишь изъ членовъ подлежащаго Отдѣла.

Условія дѣятельности Государственной Думы.

Останавливаясь на условіяхъ дѣятельности Гос. Думы, Министръ Вн. Д. не можетъ не замѣтить, что, при всемъ строгомъ проведеніи въ устройствѣ ея основныхъ очертаній устройства Государственнаго Совѣта, нельзя ставить порядокъ разсмотрѣнія Думою дѣлъ въ тѣ же устовія, въ какія поставлено разсмотрѣніе ихъ Совѣтомъ. Разъ Дума составляется изъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, то для послѣдняго не могутъ и не должны быть тайною сужденія и дѣйствія лицъ, облеченныхъ его довѣріемъ; слѣдовательно, по отношенію къ Государственной Думѣ должно быть принято, въ видѣ общаго правила, начало гласности ея занятій. Но гласность занятій не требуетъ и не предполагаетъ необходимо публичности ихъ, т. е. права всѣхъ и каждаго присутствовать при засѣданіяхъ Думы, въ зависимости лишь отъ числа имѣющихся мѣстъ. Присутствіе публики, стѣсняя занятія Думы, представлялось бы нежелательнымъ по тому вліянію, которое она имѣетъ обычно на ходъ сужденій въ собраніяхъ, обусловливая нерѣдко излишне приподнятый ихъ тонъ, невольно, а случается и умышленно, разсчитываемый на сочувствіе и одобреніе постороннихъ лицъ. Между тѣмъ, дѣловая гласность занятій Гос. Думы можетъ быть обезпечена и инымъ способомъ. Для этого достаточно ограничиться безотлагательнымъ составленіемъ точнаго стенографическаго отчета о засѣданіяхъ Думы, который, по удостовѣреніи его подлинности Предсѣдателемъ, и могъ бы допускаться къ оглашенію въ газетахъ безъ какихъ либо сокращеній, за исключеніемъ тѣхъ, которыя будутъ признаны необходимыми самою Государственною Думою.

Независимо сего, для скорѣйшаго ознакомленія общества со всѣмъ, происходящимъ въ Гос. Думѣ, въ засѣданія ея, съ разрѣшенія Предсѣдателя, могли бы допускаться представители печати, отчеты которыхъ подлежали бы, съ точки зрѣнія соотвѣтствія дѣйствительности, предварительному разсмотрѣнію Предсѣдателя же. Такой порядокъ, ограничивая для постороннихъ лицъ возможность оказывать на Гос. Думу давленіе своимъ присутствіемъ, сопровождаемымъ трудно устранимыми знаками одобренія и осужденія, вмѣстѣ съ тѣмъ ни въ чемъ не нарушалъ бы гласности сужденій Думы и возможности для всѣхъ и каждаго ознакомляться съ ходомъ ея дѣятельности, тѣмъ болѣе, что населеніе Имперіи, за исключеніемъ немногихъ десятковъ или сотенъ лицъ, во всякомъ случаѣ, не имѣетъ возможности освѣдомляться о происходящемъ въ Думѣ иначе, какъ по отчетамъ о ея засѣданіяхъ.

Начало гласности занятій Гос. Думы не можетъ быть, конечно, правиломъ безусловнымъ, не допускающимъ никакихъ исключеній и, какъ таковое, неизвѣстно даже и Западнымъ законодательнымъ учрежденіямъ при ихъ, совершенно отличныхъ отъ нашихъ, политическихъ условіяхъ, вызывающихъ гораздо бо́льшую еще необходимость въ широкомъ оглашеніи сужденій сихъ собраній. Будутъ, конечно, встрѣчаться случаи и дѣла, въ которыхъ преждевременное или излишнее оглашеніе происходившихъ въ Думѣ сужденій можетъ влечь за собою немаловажный ущербъ для государства или угрожать, по условіямъ данной минуты, общественному спокойствію. По отношенію къ такимъ случаямъ, — а охватить ихъ въ какомъ либо исчерпывающемъ опредѣленіи, очевидно, невозможно, — всѣ участники занятій Думы должны быть вооружены правомъ, при извѣстныхъ условіяхъ, требовать разсмотрѣнія дѣла въ закрытомъ засѣданіи. Право это казалось бы соотвѣтственнымъ предоставить какъ Предсѣдателю Гос. Думы, такъ равно и Членамъ оной, если того потребуетъ большинство изъ присутствующихъ въ засѣданіи; наконецъ, право это должно принадлежать Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями, и уполномоченнымъ ими лицамъ, въ случаяхъ, когда они будутъ давать Гос. Думѣ разъясненія по предложеннымъ ей дѣламъ.

Въ числѣ прочихъ условій, опредѣляющихъ дѣятельность Гос. Думы надлежитъ, очевидно, предусмотрѣть и правила, предотвращающія возможность нежелательной медленности въ разсмотрѣніи предлагаемыхъ ей дѣлъ, въ случаяхъ, когда она не зависитъ отъ самаго свойства послѣднихъ.

Не соглашаясь съ какимъ либо внесеннымъ въ нее законодательнымъ предположеніемъ по существу и не имѣя возможности воспрепятствовать его осуществленію, Гос. Дума можетъ проявить попытки затруднить или сдѣлать невозможнымъ осуществленіе подобнаго предположенія инымъ путемъ, а именно помощью замедленія въ разсмотрѣніи этого предположенія и посредствомъ разнаго рода оттяжекъ, отдаляющихъ движеніе дѣла. Къ этимъ способамъ могутъ относиться: уклоненіе отъ разсмотрѣнія дѣла путемъ неявки членовъ Думы въ засѣданія, предназначенныя для его слушанія, или же замедленіе преній, откладываніе дѣла подъ несущественными предлогами и т. п.

Къ устраненію этихъ нежелательныхъ явленій должны быть предусмотрѣны и соотвѣтствующія въ законѣ мѣры. Уклоненіе отъ разсмотрѣнія дѣла помощью неявки въ засѣданія, въ случаѣ повторенія, должно, очевидно, разсматриваться, какъ отказъ Гос. Думы отъ

сужденій по данному предмету, а потому отказъ этотъ, какъ равнозначущій отсутствію съ ея стороны возраженій, долженъ имѣть слѣдствіемъ направленіе дѣла въ Гос. Совѣтъ для окончательнаго обсужденія безъ заключенія Думы.

Болѣе сложнымъ представляется второй случай, а именно, когда Дума, не уклоняясь прямо отъ разсмотрѣнія дѣла, будетъ оттягивать обсужденіе нежелательнаго ей законопроекта и при томъ въ формахъ и условіяхъ, которыя лишатъ Предсѣдателя возможности противодѣйствовать этому пріему, пользуясь своимъ правомъ направлять пренія и руководить разсмотрѣніемъ дѣла.

Простѣйшимъ способомъ направить дѣло къ скорѣйшему разрѣшенію являлось бы испрошеніе подлежащимъ Министромъ Высочайшаго соизволенія на передачу внесеннаго въ Думу дѣла непосредственно въ Гос. Совѣтъ. Ставить возбужденіе подобнаго вопроса въ зависимость отъ усмотрѣнія Министра, вносящаго законодательное предположеніе, было бы, однако, неудобно. Болѣе цѣлесообразнымъ казался бы иной нѣсколько порядокъ, а именно установленіе правила, что въ случаѣ, если Его Имп. Величеству, при разсмотрѣніи отчетовъ Предсѣдателя Гос. Думы, или по свѣдѣніямъ, доходящимъ до Верховной Власти иными путями, угодно будетъ обратить вниманіе на медленность въ разсмотрѣніи Думою какого либо изъ внесенныхъ на обсужденіе ея предположеній, то Гос. Совѣтъ, по сообщеніи ему Высочайшей о томъ отмѣтки, опредѣляетъ срокъ для разсмотрѣнія Думою этого дѣла и, если къ назначенному сроку заключенія ея не послѣдуетъ, то приступаетъ непосредственно къ обсужденію дѣла, какъ и въ первомъ случаѣ, безъ заключенія Думы. Способъ этотъ имѣлъ бы за собою то уже преимущество, что Гос. Совѣтъ, какъ учрежденіе, обладающее обширнымъ опытомъ въ разсмотрѣніи сложныхъ законодательныхъ дѣлъ, болѣе правильно, чѣмъ Министръ, рѣшитъ вопросъ о томъ, поскольку причины промедленія Думы въ разсмотрѣніи дѣла лежатъ въ обстоятельствахъ послѣдняго и поскольку внѣ его, и въ какой именно срокъ возможно подвергнуть это дѣло обстоятельному и всестороннему обсужденію.

Образованная на изъясненныхъ началахъ, Гос. Дума явится прочно устроеннымъ учрежденіемъ, обезпечивающимъ дѣловое направленіе ея занятій. Въ остальномъ успѣхъ дѣятельности ея будетъ зависѣть, главнымъ образомъ, отъ правильнаго разрѣшенія въ законѣ остальныхъ условій ея устройства, а именно—круга предметовъ ея вѣдѣнія и способа и порядка избранія ея членовъ.

II.

Предметы вѣдомства Государственной Думы.

Переходя къ вопросу о предметахъ вѣдѣнія Гос. Думы, слѣдуетъ прежде всего отмѣтить, что компетенція Думы, въ общихъ ея чертахъ, совершенно точно и опредѣлено предуказана Высочайшею Волею.

Въ рескриптѣ на имя Министра Вн. Дѣлъ Государю Императору угодно было выразить намѣреніе «привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсуждении законодательныхъ предположеній», и тѣмъ самымъ предначертать, что выборные люди должны, совмѣстно съ правительственными учрежденіями, нести трудъ по разсмотрѣнію и обсужденію законопроектовъ, вносимыхъ на утвержденіе Верховной Власти.

a) Дѣла законодательныя.

Дѣйствующій нынѣ порядокъ составленія и обсужденія законовъ, изложенный въ статьѣ 50 Основныхъ Законовъ и воспроизведенный въ статьѣ 36 Учр. Гос. Сов., устанавливаетъ, какъ общее правило, что всѣ законодательныя предположенія разсматриваются Гос. Совѣтомъ, послѣ чего они и восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе. Этотъ общій порядокъ находитъ, однако, примѣненіе не во всѣхъ случаяхъ и, наряду съ Гос. Совѣтомъ, нѣкоторыя другія высшія государственныя учрежденія отправляютъ законосовѣщательныя обязанности.

По дѣламъ, относящимся собственно до военнаго и морского вѣдомствъ, обсужденіе законодательныхъ мѣръ, вносимыхъ всеподданнѣйшими докладами Военнаго Министра и Управляющаго Морскимъ Министерствомъ на Высочайшее усмотрѣніе, происходитъ въ Военномъ и Адмиралтействъ Совѣтахъ *), и въ Главномъ Военномъ и

*) Прим. 1 и 2, ст. 50 Осн. Зак.; Св. воен. пост., изд. 1893 г., кн. I, ст. ст. 14, 60, 75, 76, 83, 84; Сводъ морск. пост., изд. 1886 г., ст. ст. 14, 15,

Главномъ Военно-Морскомъ Судахъ *); такими же высшими законосовѣщательными учрежденіями, по нѣкоторымъ дѣламъ, являются Комитеты Сибирской желѣзной дороги и Особый по дѣламъ Дальняго Востока, осуществляющіе свои законосовѣщательныя обязанности въ соединенныхъ присутствіяхъ членовъ Комитетовъ и Департаментовъ Государственнаго Совѣта по принадлежности, или въ засѣданіяхъ только одних означенныхъ Комитетовъ **). Наконецъ, нѣкоторыя дѣла финансоваго свойства, требующія разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, вносятся для обсужденія въ Комитетъ Финансовъ, а всѣ законоположенія, касающіяся вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи, подлежатъ, предварительно внесенія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе, обсужденію въ Опекунскомъ Совѣтѣ (Уставъ Опекунскаго Совѣта 1873 года, §§ 1 и 2).

Разнообразіе въ порядкѣ восхожденія къ Верховной Власти предположеній законодательнаго свойства усугубляется еще нѣкоторою неясностью въ нашемъ законодательствѣ понятій закона и административнаго распоряженія. Разграниченіе этихъ понятій издавна привлекало вниманіе науки русскаго государственнаго права, но всѣ усилія теоретической мысли, направленныя къ истолкованію и сопоставленію понятій закона и административнаго распоряженія, оставались почти безплодными, и существовавшее между учеными разногласіе по этому предмету не устранено и въ настоящее время. Такое отсутствіе рѣзкаго отличія между законодательными актами и правительственными распоряженіями приводило нерѣдко къ тому, что вопросы, по существу своему требовавшіе разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, восходили на Высочайшее усмотрѣніе черезъ учрежденія административныя—Комитетъ и Совѣтъ Министровъ и даже по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ Министровъ.

Столь значительное разнообразіе въ порядкѣ обсужденія и восхожденія къ Верховной Власти дѣлъ, требующихъ законодательнаго разрѣшенія, заставляетъ съ особымъ вниманіемъ остановиться на ближайшемъ опредѣленіи круга вѣдомства Гос. Думы.

Въ этомъ отношеніи нельзя прежде всего не замѣтить, что необходимость безотлагательнаго осуществленія Высочайшей Воли о привлеченіи выборныхъ людей къ совмѣстному съ правительственными учрежденіями обсужденію законодательныхъ предположеній исключаетъ возможность ставить выполненіе ея въ какую либо за-

---

*) Св. воен. пост. 1869 г., кн. XXIV, ст. 73, 1025 п. 5, 1075—1089.

**) Учр. Ком. Сиб. ж. д., ст. ст. 7 и 9; Высочайше утвержденное 30 сентября 1903 года Положеніе объ Особомъ Комитетѣ Дальняго Востока, ст. ст. 8, 9 и 10.

висимость отъ предварительнаго объединенія всей законодательной дѣятельности, сколь бы это объединеніе ни представлялось желательнымъ,—ибо подобное преобразованіе является и по существу весьма сложнымъ, и, во всякомъ случаѣ, потребовало бы полнаго пересмотра учрежденій всѣхъ высшихъ государственныхъ установленій, а слѣдовательно и отдалило бы созывъ избранныхъ отъ населенія лицъ на весьма неопредѣленное время.

Въ виду этого и такъ какъ по дѣйствующему закону основнымъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ является Гос. Совѣтъ, то казалось бы наиболѣе правильнымъ для установленія предметовъ вѣдѣнія Гос. Думы взять въ руководство исключительно лишь компетенцію названнаго Совѣта, насколько это высшее учрежденіе осуществляетъ именно законосовѣщательныя обязанности.

Къ такого рода заключенію приводятъ еще и слѣдующія соображенія: 1) Съ подчиненіемъ предметовъ вѣдѣнія Гос. Совѣта предварительному обсужденію Думы, внѣ обсужденія выборныхъ людей останутся или дѣла второстепенныя по своему значенію въ общемъ государственномъ управленіи (напримѣръ, касающіяся вѣдомства Императрицы Маріи), или же вопросы, требующіе особыхъ познаній, самая возможность передачи которыхъ въ полномъ ихъ объемѣ на обсужденіе выборныхъ представляется сомнительной. Въ числѣ такихъ дѣлъ на первомъ мѣстѣ, конечно, слѣдуетъ поставить предметы, касающіеся морской и военной части. Отнесеніе всѣхъ, безъ исключенія, законодательныхъ дѣлъ военнаго и морского вѣдомствъ къ кругу вѣдѣнія Гос. Думы врядъ ли возможно. Съ одной стороны, многія изъ этихъ дѣлъ, требующія военной тайны, не подлежатъ широкому оглашенію, которое неизбѣжно будетъ сопутствовать разсмотрѣнію ихъ въ многолюдномъ и разнообразномъ по своему составу собраніи, съ другой—разсмотрѣніе ихъ требуетъ спеціальныхъ знаній, которыми не всегда могутъ располагать члены Гос. Думы. Многолѣтнее чисто фиктивное существованіе, а затѣмъ закрытіе Департамента Военныхъ Дѣлъ Гос. Совѣта и сосредоточеніе всѣхъ законодательныхъ дѣлъ по военной части въ особомъ высшемъ учрежденіи — Военномъ Совѣтѣ—служитъ нагляднымъ примѣромъ обременительности этихъ дѣлъ для лицъ, не обладающихъ особыми познаніями по военной части. И если въ Гос. Совѣтѣ, насчитывающемъ среди своихъ членовъ немало военныхъ чиновъ, разсмотрѣніе подобныхъ спеціальныхъ законопроектовъ встрѣтило затрудненія, то тѣмъ труднѣе окажется эта задача для Гос. Думы, въ средѣ которой лицъ, знакомыхъ съ военнымъ дѣломъ, будетъ во всякомъ случаѣ гораздо меньше, чѣмъ въ Гос. Совѣтѣ. Конечно, въ будущемъ и въ

числѣ дѣлъ, подвѣдомственныхъ Военному и Адмиралтействъ Совѣтамъ, могутъ оказаться такія, которыя, по указаніямъ опыта, могли бы подлежать передачѣ на разсмотрѣніе Гос. Думы, но съ первыхъ же шаговъ дѣятельности новаго учрежденія едва ли было бы цѣлесообразно возлагать на него подобныя обязанности.

2) По отношенію къ вопросамъ законодательнаго свойства, отнесеннымъ къ предметамъ вѣдѣнія особыхъ Комитетовъ, необходимо принять во вниманіе: а) что нѣкоторые изъ этихъ Комитетовъ имѣютъ временный характеръ (напримѣръ, Комитетъ Сибирской желѣзной дороги); б) что компетенція другихъ (напримѣръ, Комитета Фининсовъ) даже и не опредѣлена въ законѣ; в) что къ вѣдѣнію Комитетовъ, какъ законосовѣщательныхъ учрежденій, вообще отнесены дѣла, требующія, по свойству ихъ быстраго разрѣшенія, исключающаго возможность проведенія ихъ въ общемъ законодательномъ порядкѣ, который, съ учрежденіемъ Гос. Думы, долженъ еще болѣе усложниться, и г) что, если въ числѣ законосовѣщательныхъ дѣлъ, вѣдающихся нынѣ Комитетами, и имѣются такія, обсужденіе которыхъ возможно въ общемъ законодательномъ порядкѣ, то выдѣленіе ихъ связано съ пересмотромъ самихъ учрежденій названныхъ Комитетовъ, что потребовало бы продолжительной предварительной разработки. Посему, казалось бы осторожнѣе совершенно не касаться пока вопроса о перадачѣ на разсмотрѣніе Гос. Думы тѣхъ дѣлъ, которыя нынѣ вѣдаются Комитетами, въ качествѣ законосовѣщательныхъ учрежденій. Единственное исключеніе могли бы составить желѣзнодорожныя дѣла, указанныя въ п. 3 ст. 26 Учр. Ком. Мин., которыя разсматриваются нынѣ въ засѣданіямъ Соединеннаго Присутствія Ком. Министровъ и Департамента Гос. Экономіи. Заключенія выборныхъ отъ населенія въ этихъ дѣлахъ, имѣющихъ огромное экономическое значеніе для всей страны, были бы особенно полезны, и поэтому едва ли есть основаніе сохранять для этихъ дѣлъ изъятіе изъ общаго законодательнаго порядка. Съ передачей этихъ дѣлъ на обсужденіе выборныхъ необходимо, однако, удержать тотъ особенный и своеобразный порядокъ восхожденія ихъ къ Верховной Власти, который установленъ для скорѣйшаго ихъ разрѣшенія. Въ этомъ отношеніи представлялось бы цѣлесообразнымъ, впредь до указаній опыта, ограничить въ соотвѣтствіи съ порядкомъ, принятымъ для Гос. Совѣта, предварительное разсмотрѣніе этихъ дѣлъ въ Гос. Думѣ однимъ лишь обсужденіемъ ихъ въ подлежащемъ Отдѣлѣ, откуда они, минуя Общее ея Собраніе, поступали бы, какъ и нынѣ, въ Соединенное Присутствіе Ком. Министровъ и Департамента Гос. Экономіи.

3) Что касается, наконецъ, отмѣченныхъ уже выше случаевъ восхожденія дѣлъ законосовѣщательнаго свойства на утвержденіе Верховной Власти черезъ Комитетъ Министровъ и спеціальные Комитеты, а равно черезъ Особыя Совѣщанія и по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ Министровъ, то необходимо имѣть въ виду, что случаи эти, какъ отступленія отъ общаго порядка, не могутъ имѣть существеннаго значенія при опредѣленіи круга вѣдѣнія Думы, ибо причина подобныхъ отступленій кроется, какъ выше указано, въ недостаточно ясномъ разграниченіи понятій закона и административнаго распоряженія. Предупрежденія возможности случаевъ смѣшенія закона и административнаго распоряженія составляетъ, между тѣмъ, издавна предметъ заботъ Верховной Власти. Еще въ 1862 г. была составлена, по Высочайшему повелѣнію, Главноуправляющимъ II Отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи, графомъ Корфомъ, записка о томъ, что̀ по русскому праву должно считаться закономъ и что̀ административнымъ распоряженіемъ; затѣмъ, въ 1885 г. Выс. утв. 5 Ноября мнѣніе Гос. Сов. опредѣлило, какіе акты, удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, должны почитаться закономъ и, наконецъ, въ послѣднее время, въ Выс. Им. Указѣ 12 Дек. 1904 г. объ усовершенствованіи государственнаго порядка Государю Императору угодно было признать первою и самою важною мѣрою въ семъ направленіи охраненіе въ полной силѣ начала законности. Комитетъ же Министровъ, при обсужденіи способовъ осуществленія сей Высочайшей Воли, полагалъ прежде всего необходимымъ устранить случаи изданія постановленій по дѣламъ законодательнаго свойства съ отступленіемъ отъ установленныхъ формъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ Комитетъ частью уже выработалъ, частью намѣтилъ существенныя мѣры предупрежденія возможности на будущее время случаевъ изданія положеній законодательнаго свойства съ отступленіемъ отъ указанныхъ въ законѣ правилъ. Если эти мѣры будутъ осуществлены и если компетенція Комитетовъ будетъ строго ограничена ихъ Учрежденіями, то всѣ почти законодательныя дѣла направятся черезъ Гос. Совѣтъ; внѣ вѣдѣнія послѣдняго останутся въ этомъ случаѣ лишь тѣ изъ нихъ, которыя, по существу или по срочности, все равно не подлежали бы передачѣ на обсужденіе избранныхъ отъ населенія лицъ.

По силѣ этихъ соображеній надлежитъ признать желательнымъ возможно близкое объединеніе предметовъ вѣдѣнія обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденій—Гос. Думы и Гос. Совѣта. Простая, однако, ссылка въ этомъ отношеніи на ст. 31. Учр. Гос. Сов., опредѣляющую въ 22 пунктахъ предметы вѣдѣнія Совѣта, не представ-

ляется возможною, потому что послѣдній, кромѣ дѣлъ законодательныхъ, вѣдаетъ также нѣкоторыя дѣла административнаго и даже судебнаго характера. Эти послѣдніе разряды дѣлъ не могутъ, очевидно, подлежать обсужденію Гос. Думы, которая, какъ учрежденіе законосовѣщательное, должна отличаться отъ Гос. Совѣта, предназначавшагося, по плану Графа Сперанскаго, быть учрежденіемъ, объединяющимъ законодательную, административную и судебную части. По этому компетенція Гос. Думы будетъ опредѣлена вполнѣ точно, если выдѣлить изъ ст. 31 Учр. Гос. Сов. тѣ, указанныя въ ней дѣла, по которымъ Гос. Совѣтъ является законосовѣщательнымъ учрежденіемъ.

Къ числу предметовъ, не подлежащихъ разсмотрѣнію Думы, будутъ относиться при этомъ условіи прежде всего немногочисленныя, входящія нынѣ въ компетенцію Гос. Совѣта, судебныя дѣла. Участіе Гос. Совѣта въ отправленіи судебной власти, принадлежавшее ему прежде въ широкихъ размѣрахъ, постепенно съуживаясь, сосредоточилось по дѣйствующимъ законамъ собственно на дѣлахъ объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы членовъ Гос. Совѣта, Министровъ, Главноуправляющихъ отдѣльными частями и Ген.-Губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія по должности чиновъ первыхъ трехъ классовъ. Вопросъ объ отвѣтственности означенныхъ лицъ рѣшается, однако, по непосредственному Его Имп. Величества усмотрѣнію, и Гос. Совѣтъ несетъ лишь обязанности по изслѣдованію обстоятельствъ дѣла и собиранію свѣдѣній и обращаетъ, въ случаѣ надобности, дѣло къ предварительному слѣдствію, причемъ заключеніе Гос. Совѣта о дальнѣйшихъ послѣдствіяхъ въ смыслѣ прекращенія начатаго преслѣдованія, или наложенія взысканія безъ суда, или о преданіи суду, представляется непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе (ст. 105—113 Учр. Гос. Сов.). Такимъ образомъ, въ этихъ дѣлахъ не проявляется даже отдаленной связи съ законосовѣщательными обязанностями Гос. Совѣта, а потому, неуклонно придерживаясь Высочайшихъ предначертаній Рескрипта 18 Февр. 1905 г., надлежитъ признать эти дѣла неподвѣдомственными Гос. Думѣ.

Болѣе разнообразными представляются административныя дѣла, которыя поступаютъ на обсужденіе Гос. Совѣта и тѣмъ опредѣляютъ его участіе въ управленіи. Сюда относятся дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчуждаемыя или временно занимаемыя въ видахъ государственной или общественной пользы, по утвержденію въ почетныхъ достоинствахъ, о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ, а равно дѣла, поступающія изъ Общихъ Со-

браній Прав. Сената. Разсмотрѣніе этихъ дѣлъ не должно бы, казалось, имѣть мѣста въ Гос. Думѣ. Дѣйствительно, въ случаяхъ отчужденія или временнаго занятія недвижимыхъ имуществъ въ цѣляхъ общественной пользы, подлежитъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ лишь вопросъ о необходимости подобной мѣры. Такъ какъ по существу своему отчужденіе есть принудительное прекращеніе или ограниченіе права собственности, устанавленнаго законами гражданскими, допускаемое во имя общей пользы, то подобное изъятіе изъ общаго законнаго порядка должно быть производимо каждый разъ особымъ законодательнымъ актомъ, удостовѣряющимъ дѣйствительную необходимость отчужденія или временнаго занятія, который и подлежитъ, въ качествѣ таковаго, непремѣнному прохожденію и черезъ Гос. Думу, и чрезъ Гос. Совѣтъ. Иное значеніе имѣетъ связанный съ отчужденіемъ или временнымъ занятіемъ недвижимаго имущества вопросъ о вознагражденіи частныхъ лицъ за утрачиваемое или умаляемое право собственности. Въ ст. 575 ч. I, т. X Зак. Гражд. предусматривается прежде всего добровольное соглашеніе, какъ основаніе подобнаго вознагражденія. Соглашеніе это, какъ и всякая иная частно-правовая сдѣлка, въ случаѣ неисполненія или неправильнаго исполненія, можетъ быть основаніемъ гражданскаго иска. Наряду съ этимъ законъ знаетъ, однако, и иной порядокъ вознагражденія на случай невозможности соглашенія—опредѣленіе размѣра вознагражденія административнымъ путемъ, восходящее на утвержденіе Верховной Власти черезъ Гос. Совѣтъ лишь въ видахъ наибольшаго обезпеченія справедливости. Условное примѣненіе того и другого способа опредѣленія размѣровъ вознагражденія ясно указываетъ, что дѣла этого рода нельзя признать законодательными, а потому и нѣтъ основаній передавать ихъ на обсужденіе Гос. Думы. Помимо того, сохраненіе существующаго порядка восхожденія ихъ къ Верховной Власти черезъ Гос. Совѣтъ имѣетъ за себя еще и практическое удобство быстроты ихъ разрѣшенія, въ дѣлахъ этого рода крайне необходимой. Согласно Выс. утв. 5 мая и 8 іюня 1903 г. мнѣніямъ Гос. Сов., дѣйствующія законоположенія о порядкѣ разрѣшенія дѣлъ по вознагражденію за имущества, отчуждаемыми на государственную и общественную надобность, измѣнены, какъ извѣстно, именно въ цѣляхъ упрощенія и ускоренія производства сихъ дѣлъ.

Что касается дѣлъ объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ, то самое содержаніе этихъ дѣлъ показываетъ, что для разрѣшенія ихъ совершенно не нужны ни тотъ жизненный опытъ, ни то знаніе мѣстныхъ

потребностей, которые будутъ свойственны членамъ Гос. Думы, а потому нѣтъ и основаній для отнесенія ихъ къ предметамъ вѣдѣнія Гос. Думы. Правильнѣе всего, конечно, признать, что дѣла эти, какъ не клонящіяся къ установленію общихъ нормъ или отдѣльныхъ изъ нихъ изъятій, относятся къ проявленіямъ Верховной Власти въ порядкѣ управленія, и потому не должны входить въ кругъ вѣдѣнія Думы.

Къ третьяго рода дѣламъ, составляющимъ компетенцію Гос. Совѣта, относятся дѣла, поступающія изъ Общихъ Собраній Прав. Сената, имѣющія административный и отчасти судебный характеръ, а равно дѣла по отношенію Общаго Собранія Сената съ Адмиралтействъ-Совѣтомъ, касающіяся либо исковъ частныхъ лицъ къ учрежденіямъ морского вѣдомства, либо изъясненія существующихъ законовъ. Въ виду такого характера всѣхъ этихъ дѣлъ восхожденіе ихъ въ Верховной Власти, черезъ Гос. Совѣтъ, не можетъ ни въ коемъ случаѣ почитаться осуществленіемъ со стороны послѣдняго его законосовѣщательныхъ обязанностей. Единственно могутъ возбудить въ этомъ отношеніи нѣкоторое сомнѣніе дѣла, касающіяся изъясненія смысла законовъ, но, при ближайшемъ разсмотрѣніи, они не являются тождественными съ тѣмъ порядкомъ аутентическаго толкованія законовъ, который предусмотрѣнъ п. 3 ст. 31 Учр. Гос. Сов. и составляетъ, несомнѣнно, одинъ изъ случаевъ отправленія имъ его законосовѣщательныхъ обязанностей. Предоставленное Прав. Сенату (п. 6 ст. 16 Учр. Прав. Сен.,) право изъясненія смысла закона не имѣетъ аутентическаго значенія, а скорѣе имѣетъ значеніе толкованія судебнаго, и это значеніе не утрачивается и при восхожденіи дѣла, вслѣдствіе разногласія, на разсмотрѣніе Гос. Совѣта. При этомъ же условіи нѣтъ и основаній вносить эти дѣла на предварительное разсмотрѣніе Гос. Думы.

За исключеніемъ разсмотрѣнныхъ категорій дѣлъ, всѣ остальныя, составляя компетенцію Гос. Совѣта, какъ законосовѣщательнаго учрежденія, должны, согласно вышеизложенному, опредѣлить собою и кругъ вѣдѣнія Гос. Думы. Всѣ эти дѣла, соотвѣственно ихъ содержанію, могли бы быть подраздѣлены на четыре разряда: а) дѣла законодательныя въ тѣсномъ смыслѣ слова, б) дѣла по сепаратнымъ законопроектамъ, в) дѣла, по особымъ каждый разъ Его Имп. Величества повелѣніямъ вносимыя, и г) дѣла финансовыя. Первая изъ этихъ группъ обнимаетъ всѣ дѣла чисто законодательнаго свойства, которыя и подразумѣваются въ первыхъ трехъ пунктахъ статьи 31 Учр. Гос. Сов., опредѣляющихъ поступленіе на предварительное уваженіе Совѣта предметовъ, требующихъ новыхъ

законовъ, уставовъ и учрежденій или отмѣны и измѣненія существующихъ, а равно и изъясненія ихъ истиннаго смысла. Необходимымъ дополненіемъ къ этой группѣ, въ соотвѣтствіи съ Выс. Манифестомъ 3 февраля 1899 г., является обсужденіе законопроектовъ, распространяющихся на Вел. Кн. Финляндское, и законоположеній Княжества, если они находятся въ связи съ общеимперскимъ законодательствомъ или касаются общегосударственныхъ потребностей. Включеніе всѣхъ этихъ дѣлъ въ кругъ вѣдѣнія Гос. Думы, непосредственно вытекая изъ Высоч. рескрипта 18 февр. 1905 г. и вполнѣ соотвѣтствуя Высочайшее выраженной Волѣ—обезпечить плодотворность законодательныхъ работъ и направленіе ихъ къ истинному благу народа именно путемъ обсужденія какъ новыхъ законовъ, такъ и потребныхъ измѣненій въ существующихъ, достойнѣйшими, довѣріемъ народа облеченными и избранными отъ населенія людьми,—казалось бы не требуетъ дальнѣйшихъ доказательствъ.

Къ этой же группѣ дѣлъ слѣдуетъ отнести мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшному исполненію существующихъ законовъ, и общія внутреннія мѣры—въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Самая терминологія подлежащихъ пунктовъ статьи 31 Учр. Гос. Сов. свидѣтельствуетъ, что здѣсь разумѣются мѣры общія, скорѣе законодательнаго, чѣмъ административнаго характера. Успѣшное утвержденіе начала законности зависитъ не только отъ усовершенствованія законодательной дѣятельности, но также и отъ принятія дѣйствительныхъ мѣръ, охраняющихъ силу законовъ, вслѣдствіе чего и по точному смыслу Высоч. предуказаній общія мѣры, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, должны быть отнесены къ вѣдѣнію Гос. Думы. Подтвердивъ съ высоты Престола въ 12 день дек. 1904 г. всѣмъ мѣстамъ и лицамъ Свою неуклонную Волю о проведеніи и охраненіи въ порядкѣ управленія началъ законности и призвавъ затѣмъ рескриптомъ на имя Министра Вн. Д. избранныхъ отъ населенія людей къ совмѣстной работѣ съ правительствомъ по осуществленію Своихъ предначертаній, Государь Императоръ тѣмъ самымъ, несомнѣнно, предуказать соизволилъ участіе Гос. Думы и въ мѣрахъ законодательнаго свойства, пріемлемыхъ къ поддержанію и укрѣпленію началъ законности въ кругу управленія. Что же касается мѣръ общихъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыхъ (п. 5, ст. 31), то отнесеніе ихъ къ предметамъ вѣдѣнія Гос. Думы вытекаетъ изъ того соображенія, что здѣсь, очевидно, разумѣются такія общія мѣры, которыя требуютъ существеннаго измѣненія дѣйствующихъ законоположеній и которыя въ то же время не настолько срочны и неотложны, что допускаютъ разсмотрѣніе ихъ въ

общемъ законодательномъ порядкѣ. Къ такому заключенію приводитъ прежде всего соображеніе, что экстренныя распоряженія правительственной власти, которыя иногда вызываются чрезвычайными обстоятельствами, въ минуты уклоненія государственной жизни отъ ея обычнаго хода, принимаются по дѣйствующему закону по непосредственному усмотрѣнію Верховной Власти, черезъ Комитетъ Министровъ (п. 1, ст. 26 Учр. Ком. Мин.) или по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ Министровъ, по принадлежности, а въ крайнемъ случаѣ даже самими Министрами, безъ предварительнаго разрѣшенія Верховной Власти (ст. 158 и 210 Учр. Мин.). Разсматриваемыя же постановленія относятся до случаевъ, когда первенствующее значеніе имѣетъ не быстрота рѣшенія, а всестороннее обсужденіе всѣхъ обстоятельствъ дѣла. Проектируемыя въ результатѣ такого обсужденія мѣры, восходя къ Верховной Власти и получая утвержденіе въ порядкѣ, установленномъ для предположеній законодательнаго свойства, должны быть, очевидно, почитаемы за законъ. Къ этому нужно еще прибавить, что редакція пунка 5, статьи 31 Учр. Гос. Сов., выдѣляющая особо свойства этихъ мѣръ подъ наименованіемъ «общія», опредѣляетъ ихъ содержаніе именно тѣмъ признакомъ, который въ наукѣ государственнаго права признается присущимъ закону и отличаетъ его отъ административнаго распоряженія. По силѣ приведенныхъ соображеній, слѣдуетъ признать, что дѣла, перечисленныя въ п. 5, статьи 31 Учр. Гос. Сов., какъ относящіяся до законосовѣщательныхъ его обязанностей, должны подлежать вѣдѣнію Гос. Думы. Участіе выборныхъ людей въ дѣлахъ этого рода будетъ особенно благотворно, такъ какъ имъ ближе всего извѣстно дѣйствительное положеніе вещей, вѣрная оцѣнка котораго въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ имѣетъ особо существенное значеніе.

Въ числѣ дѣлъ законодательнаго свойства, въ ст. 31 Учр. Гос. Сов. упоминаются далѣе смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія; штаты, дѣла объ отмѣнѣ или измѣненіи постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, когда это сопряжено съ возвышеніемъ обложенія противъ опредѣленнаго сими учрежденіями размѣра, и, наконецъ, дѣла объ отнесеніи нѣкоторыхъ земскихъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству воспособленія иного рода. Включеніе всѣхъ этихъ дѣлъ въ кругъ вѣдѣнія Гос. Думы вытекаетъ изъ существа задачъ, возлагаемыхъ на Гос. Думу, и потому не требуетъ особыхъ поясненій.

Ко второму разряду, согласно намѣченному подраздѣленію, от-

носятся дѣла, касающіяся не установленія общихъ положеній, а лишь допущенія по частнымъ случаямъ изъятій изъ общаго правила. По поводу этого рода дѣлъ необходимо принять во вниманіе, что неуклонное проведеніе въ государственномъ строѣ начала законности можетъ, на ряду съ другими мѣрами, быть обезпечено лишь строгимъ соблюденіемъ правила, въ силу котораго уклоненіе отъ примѣненія общихъ велѣній закона въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ допускается не иначе, какъ въ формѣ законодательнаго акта, изданнаго тѣмъ же порядкомъ и въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и общій законъ. Отсюда слѣдуетъ, что подчиненіе вѣдѣнію Гос. Думы дѣлъ первой группы должно логически вести къ подчиненію ей же и дѣлъ второй группы. Въ ст. 31 Учр. Гос. Сов. въ числѣ предметовъ, требующихъ по своему содержанію изъятія изъ общихъ законовъ, перечислены случаи отчужденія какой либо части государственныхъ доходовъ или имуществъ, дѣла о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и временномъ ихъ занятіи, объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда имъ испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привиллегіи. Всѣ эти дѣла, очевидно, представлялось бы необходимымъ вносить на предварительное обсужденіе и Гос. Думы.

Третье подраздѣленіе предполагаемаго круга вѣдѣнія Думы должны составить дѣла, вносимыя каждый разъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Ни содержаніе такихъ дѣлъ, ни даже ихъ свойство не могутъ быть заранѣе предусмотрѣны, но самое упоминаніе о нихъ, при опредѣленіи предметовъ вѣдѣнія Государственной Думы, представляется соотвѣтственнымъ уже въ силу необходимости соблюденія преемственности историческихъ началъ. Цари Московскіе и Государи Всероссійскіе въ важныя для жизни Государства минуты всегда желали слышать голосъ народа и почерпали нерѣдко въ мнѣніяхъ выборныхъ людей—укрѣпленіе и подтвержденіе своихъ предположеній. Нѣтъ поэтому основаній не предусматривать случаевъ, что Верховная Власть, когда ей будетъ угодно, и въ будущемъ пожелаетъ услышать, въ лицѣ лучшихъ людей, голосъ народа по нѣкоторымъ дѣламъ, не отнесеннымъ прямо къ вѣдѣнію Думы.

Въ статьѣ 31 Учр. Гос. Сов. упоминается, наконецъ, о внесеніи на уваженіе Государственнаго Совѣта дѣлъ объ объявленіи войны, заключеніи мира и о другихъ внѣшнихъ мѣрахъ, когда, по усмотрѣнію обстоятельствъ, онѣ могутъ подлежать предварительному общему обсужденію. Воспроизведеніе этихъ указаній, при опредѣленіи предметовъ вѣдѣнія Гос. Думы, представлялось бы, однако,

излишнимъ, такъ какъ перечисленные здѣсь вопросы входятъ въ общее понятіе дѣлъ, вносимыхъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ.

Послѣдній изъ разрядовъ дѣлъ, которыя могли бы входить въ кругъ вѣдѣнія Гос. Думы, составляютъ дѣла финансовыя.

б) Дѣла финансовыя.

По Учрежденію Гос. Совѣта къ числу дѣлъ, поступающихъ предварительно на его уваженіе, отнесены слѣдующія финансовыя дѣла: государственная роспись доходовъ и расходовъ, финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій, всѣ дѣла о денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ, дѣла о сборахъ и доходахъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій, способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры. Такъ какъ, однако, въ самомъ Высочайшемъ рескриптѣ содержится прямое указаніе относительно передачи на предварительное обсужденіе избираемыхъ отъ населенія людей лишь законодательныхъ предположеній, то возникаетъ вопросъ, подлежатъ ли вообще вышеперечисленныя финансовыя дѣла и важнѣйшее изъ нихъ—государственная роспись, по самому свойству предмета, разсмотрѣнію Гос. Думы, а если подлежатъ, то въ какомъ порядкѣ и въ какихъ предѣлахъ должно совершаться ихъ обсужденіе.

Въ государственной практикѣ и въ наукѣ государственнаго права *) высказывается иногда мнѣніе, что бюджетъ или роспись является законодательнымъ актомъ только по формѣ, по содержанію же составляетъ не болѣе, какъ административную мѣру, такъ какъ росписью не устанавливается новыхъ законодательныхъ постановленій и не отмѣняются ранѣе изданныя финансовыя узаконенія, но лишь предположительно опредѣляются ожидаемые доходы государства и предстоящіе ему расходы, основаніемъ для исчисленія и назначенія которыхъ служатъ дѣйствующія узаконенія, положенія, штаты и проч. Если держаться приведеннаго мнѣнія, то можно придти къ выводу, что разсмотрѣніе государственной росписи не подходитъ къ той «предварительной разработкѣ и обсужденію законодательныхъ предположеній», къ участію въ которой Высочайшій рескриптъ повелѣваетъ привлечь избранныхъ отъ населенія, и

*) См., напр., Коркуновъ, Русское государственное право, т. II, изд. 1897 г., стр. 122 и слѣд.

что, слѣдовательно, нынѣ установленный порядокъ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ и государственной росписи однимъ Гос. Совѣтомъ долженъ быть сохраненъ и на будущее время; что же касается Гос. Думы, то, по соображеніямъ государственной пользы, роспись могла бы докладываться послѣдней уже по разсмотрѣніи и одобреніи Гос. Совѣтомъ, при чемъ отъ Думы зависѣло бы высказать по поводу ея то или другое заключеніе о состояніи финансовъ страны и о желательныхъ измѣненіяхъ въ системѣ финансовой и экономической политики, а равно возбудить по сему предмету какія либо ходатайства и законодательные вопросы, подлежащіе затѣмъ разрѣшенію въ общеустановленномъ порядкѣ.

Не отрицая за подобнымъ предположеніемъ нѣкоторыхъ практическихъ достоинствъ, а именно полнаго сохраненія нынѣ дѣйствующихъ смѣтныхъ порядковъ и устраненія замедленія въ обсужденіи росписи, неизбѣжнаго въ случаѣ привлеченія къ этому дѣлу Государственной Думы, нельзя, однако, не указать и тѣхъ серьезныхъ возраженій, которыя возникаютъ при болѣе внимательномъ разсмотрѣніи какъ вышеприведеннаго предположенія, такъ и служащаго основой его мнѣнія о значеніи бюджета. Вопреки этому мнѣнію, нельзя не признать, что по нашему законодательству государственная роспись представляетъ строго законодательный актъ. На это прямо указываетъ нынѣ установленный порядокъ ея разсмотрѣнія и утвержденія, предусматриваемый какъ Учр. Гос. Сов., такъ и смѣтными правилами. Такъ, согласно п.п. 4 и 5 ст. 72 Учр. Гос. Сов., «государственная роспись и предположенія по оной Министра Финансовъ разсматриваются (въ Департаментѣ Государственной Экономіи) въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, при чемъ обсуждается степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами». И далѣе: «заключеніе Департамента Государственной Экономіи по разсмотрѣнію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ вносится въ Общее Собраніе Гос. Совѣта, а затѣмъ государственная роспись представляется на Высочайшее утвержденіе порядкомъ, установленнымъ въ семъ Учрежденіи» (т. е. общимъ для всѣхъ законодательныхъ дѣлъ). Еще опредѣленнѣе въ этомъ отношеніи общія смѣтныя правила. Согласно ст. ст. 5, 6 и 7 этихъ правилъ, «государственная роспись и финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій, по разсмотрѣніи ихъ законодательнымъ порядкомъ, утверждаются Высочайшею Властью и затѣмъ, на основаніи оныхъ, открываются Министрамъ и Главноуправляющимъ кредиты изъ Министерства Финансовъ». Далѣе, «никакой

расходъ, въ Высочайше утвержденной государственной росписи и финансовыхъ смѣтахъ не показанный или не разрѣшенный экстраординарнымъ кредитомъ, въ законодательномъ порядкѣ, не допускается...» Наконецъ, «открытые законодательнымъ порядкомъ для разныхъ вѣдомствъ кредиты не могутъ быть увеличиваемы никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ назначеній, поступленіями, и потому всѣ сборы и доходы..., по какому бы вѣдомству они не открылись, передаются въ полной цифрѣ сбора въ распоряженіе Министерства Финансовъ».

Кромѣ того, и по существу предмета едва ли возможно согласиться съ мнѣніемъ, что установленіе бюджета составляетъ лишь административную мѣру. Если справедливо, что государственною росписью не отмѣняются ранѣе изданныя узаконенія, какъ относительно источниковъ государственныхъ доходовъ, такъ и относительно предметовъ расходовъ, покрываемыхъ изъ средствъ казны, то, съ другой стороны, несомнѣнно, что точные размѣры нѣкоторыхъ государственныхъ расходовъ, а въ частности—размѣры расходовъ хозяйственно-операціонныхъ, предназначенныхъ, по выраженію нашихъ смѣтныхъ правилъ (ст. 8, прилож. къ ст. 16), «для достиженія тѣхъ цѣлей, для которыхъ правительственныя учрежденія существуютъ», окончательно устанавливаются при ежегодномъ составленіи росписи, въ зависимости отъ степени неотложности назрѣвшихъ потребностей и разнообразныхъ соображеній государственнаго хозяйства (ср. смѣтн. прав., ст. 13, прилож. къ ст. 16). Ежегодное опредѣленіе размѣра этихъ расходовъ составляетъ въ Западно-Европейскихъ государствахъ главнѣйшую часть бюджетной работы законодательныхъ палатъ; та же работа, хотя и въ нѣсколько меньшемъ объемѣ, выполняется и у насъ, какъ въ предварительной перепискѣ вѣдомствъ по поводу финансовыхъ смѣтъ съ Министерствомъ Финансовъ и Государственнымъ Контролемъ, такъ и при обсужденіи смѣтъ въ Департаментѣ Государственной Экономіи. Такимъ образомъ, бюджетъ или роспись у насъ, какъ и повсюду, сохраняетъ свое самостоятельное и въ высокой степени важное значеніе акта, устанавливающаго размѣры разрѣшенныхъ законодательнымъ порядкомъ государственныхъ расходовъ, при томъ не только по отдѣльнымъ вѣдомствамъ или отраслямъ управленія, но и по главнѣйшимъ раздѣленіямъ частныхъ смѣтъ вѣдомствъ, такъ какъ въ теченіе всего смѣтнаго періода, въ силу спеціализаціи кредитовъ, устанавливаемой и нашими смѣтными правилами, суммы, назначенныя по одному параграфу, не могутъ быть, безъ законодательнаго разрѣшенія, обращаемы на удовлетвореніе расходовъ по другому параграфу (смѣтн. правила, ст. 8). Въ

силу такого правоваго значенія бюджета обсужденіе его происходитъ повсюду, не исключая и Россіи, въ законодательномъ порядкѣ, а утвержденная государственная роспись получаетъ всѣ свойства закона только по формѣ, но и по существу.

Наконецъ, существенныя возраженія вызываетъ разсматриваемое продложеніе и съ практической точки зрѣнія. При условіи доведенія государственной росписи до свѣдѣнія Гос. Думы, по одобреніи ея Гос. Совѣтомъ, и бѣглаго обсужденія послѣднею уже вполнѣ готоваго проекта ея, почти наканунѣ обнародованія, члены Гос. Думы не въ состояніи будутъ внести въ бюджетное дѣло того запаса житейскаго опыта и знанія мѣстныхъ условій, которые могли бы проявиться, съ большою пользою для дѣла, при подробномъ обсужденіи росписи избранными отъ населенія лицами. Мало того, видя передъ собой уже сведенную роспись, въ крупныхъ и общихъ цифрахъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, и не зная тѣхъ затрудненій, съ которыми пришлось встрѣтиться при сведеніи ея Министру Финансовъ, члены Гос. Думы могутъ невольно составить себѣ преувеличенное и не отвѣчающее дѣйствительности представленіе о состояніи государственныхъ средствъ, вслѣдствіе чего и заключеніе ихъ по росписи можетъ получить характеръ отвлеченный, не достаточно согласованный съ существующимъ положеніемъ и наличными средствами народнаго и государственнаго хозяйства. А при такихъ условіяхъ вполнѣ возможно ожидать по поводу росписи заявленія Гос. Думою ряда пожеланій, почти или даже вовсе неосуществимыхъ, равно какъ указаній на многочисленные недостатки нашего финансоваго строя, безъ упоминанія о мѣрахъ къ ихъ исправленію, — словомъ, слѣдуетъ ожидать много критики, но весьма мало положительныхъ предположеній. Помимо сего, высказываемыя Думою пожеланія могли бы оказаться совершенно запоздалыми и неосуществимыми, если бы коснулись такихъ кредитовъ, выполненіе коихъ разсчитано на нѣсколько лѣтъ впередъ.

Всего, однако, опаснѣе по своимъ послѣдствіямъ то чувство неудовлетворенности, которое можетъ охватить плательщиковъ налоговъ при столь существенномъ ограниченіи правъ Гос. Думы по разсмотрѣнію бюджета,—чувство, легко переходящее въ недовольство и потому подрывающее надежду на постепенное успокоеніе страны съ призывомъ избранныхъ отъ населенія лицъ. Наконецъ, нельзя не опасаться возможности возникновенія при такихъ условіяхъ общаго отрицательнаго заключенія со стороны Думы о всей росписи и даже о всей финансовой политикѣ государства, между тѣмъ какъ, при болѣе подробномъ разсмотрѣніи бюджета и лучшемъ

знакомствѣ съ нимъ, подобныя заключенія могли бы быть предотвращены путемъ соотвѣтствующихъ разъясненій и соглашеній объ измѣненіи тѣхъ или иныхъ частныхъ назначеній росписи, объ усиленіи или пониженіи отдѣльныхъ видовъ налоговъ и сборовъ и о введеніи новыхъ и т. д.

Изложенныя соображенія приводятъ, казалось бы, къ заключенію, что государственная роспись доходовъ и расходовъ, какъ въ силу дѣйствующаго нашего законодательства, такъ и по своему политическому и народно-хозяйственному значенію для страны, составляетъ законодательный актъ столь высокой государственной важности, что устраненіе отъ его обсужденія или ограниченіе участія въ этомъ обсужденіи призываемыхъ къ совмѣстной работѣ съ правительствомъ зрѣлыхъ общественныхъ силъ стояло бы въ противорѣчіи съ возвѣщенной рескриптомъ Высочайшей Волей и не отвѣчало бы цѣли его изданія. Если необходимо стремиться къ успокоенію страны, то средствомъ для этого не можетъ служить ограниченіе участія избранныхъ населеніемъ лицъ въ обсужденіи одного изъ важнѣйшихъ законодательныхъ актовъ. Подобно тому, какъ не можетъ быть допущено какое либо стѣсненіе въ бюджетномъ дѣлѣ Гос. Совѣта, безъ существеннаго умаленія его нынѣшняго законосовѣщательнаго значенія,—не можетъ подлежать ограниченію и участіе въ разсмотрѣніи бюджета Гос. Думы.

Но признаніе за государственною росписью силы и значенія закона и вытекающей отсюда необходимости предварительнаго обсужденія проекта росписи какъ Гос. Совѣтомъ, такъ и Гос. Думою—не разрѣшаетъ еще вопроса о томъ, представляется ли такое обсужденіе возможнымъ безъ коренной ломки нашихъ смѣтныхъ правилъ, въ виду, съ одной стороны, необходимости закончить обсужденіе росписи къ началу смѣтнаго періода, а съ другой—нѣкоторыхъ особенностей, существенно отличающихъ наши смѣтные порядки отъ постановки бюджетнаго дѣла въ государствахъ Западной Европы.

Какъ показываетъ опытъ Западной Европы, обсужденіе проекта уже сведеннаго бюджета въ обѣихъ законодательныхъ палатахъ, предварительно передающихъ его на разсмотрѣніе образуемыхъ въ составѣ этихъ палатъ бюджетныхъ или финансовыхъ коммиссій, занимаетъ отъ девяти до десяти мѣсяцевъ во Франціи и отъ семи до восьми мѣсяцевъ въ Италіи. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ какъ въ Англіи и Пруссіи, подробное обсужденіе бюджета имѣетъ мѣсто въ одной нижней палатѣ, такъ какъ верхняя палата имѣетъ право разсматривать бюджетъ только въ цѣломъ составѣ, на обсужденіе его требуется около трехъ-четырехъ мѣсяцевъ. У насъ въ Рос-

сіи обсужденіе финансовыхъ смѣтъ и государственной росписи однимъ Гос. Совѣтомъ занимаетъ въ настоящее время ежегодно около трехъ мѣсяцевъ (съ начала Октября по конецъ Декабря), при чемъ на практикѣ выяснилась полная невозможность въ предѣлахъ этого срока выполнить требованіе смѣтныхъ правилъ о приступѣ къ обсужденію отдѣльныхъ смѣтъ, что возможно только по полученіи ихъ всѣхъ, самой росписи и отчета Государственнаго Контроля по исполненію росписи предшествующаго года (смѣтн. правила, ст. ст. 24—26). Въ дѣйствительности финансовыя смѣты разсматриваются Департаментомъ Гос. Экономіи послѣдовательно, по мѣрѣ представленія ихъ вѣдомствами, а гос. роспись составляется Министромъ Фин. и представляется въ Гос. Совѣтъ уже по окончаніи разсмотрѣнія всѣхъ смѣтъ Департаментомъ Экономіи. Для руководства же при обсужденіи отдѣльныхъ смѣтъ Министерствомъ Фин. еще до начала смѣтной работы составляется обыкновенно, на основаніи имѣющихся предположительныхъ данныхъ, примѣрный сводъ государственной росписи, въ общихъ итогахъ доходовъ и расходовъ, и въ сводъ этотъ, по мѣрѣ разсмотрѣнія и утвержденія отдѣльныхъ смѣтъ, вносятся всѣ выяснившіяся измѣненія. Кромѣ того, въ отличіе отъ бюджетныхъ порядковъ, принятыхъ въ Западной Европѣ, финансовыя смѣты отдѣльныхъ вѣдомствъ вносятся у насъ въ Гос. Совѣтъ со всѣми возникшими по ихъ поводу разногласіями Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями съ Министромъ Фин. и Гос. Контролеромъ, вслѣдствіе чего Департаментъ Гос. Экономіи не только является законосовѣщательнымъ по смѣтамъ учрежденіемъ, но и выполняетъ ту работу по разрѣшенію отдѣльныхъ между-вѣдомственныхъ вопросовъ, которую на Западѣ несетъ Кабинетъ Министровъ, представляющій палатамъ проектъ бюджета уже въ согласованномъ видѣ.

При предполагаемомъ устройствѣ Гос. Думы едва-ли возможно примѣнить всецѣло Западный порядокъ разсмотрѣнія смѣтъ, т. е. вносить въ Думу не отдѣльныя смѣты, а окончательно сведенную гос. роспись и затѣмъ разсматривать эту роспись послѣдовательно въ четырехъ инстанціяхъ законосовѣщательныхъ учрежденій, не стѣсняя ихъ никакими сроками. Для примѣненія такого порядка необходимо, чтобы смѣты разсматривались и проектъ росписи составлялся Комитетомъ Министровъ, который явился бы въ смѣтномъ дѣлѣ еще пятой инстанціей и который, при существующемъ его устройствѣ, для этого дѣла совершенно не приспособленъ. Далѣе, необходимо имѣть въ виду, что если при дѣйствующихъ срокахъ и порядкахъ даже Государственному Совѣту, ранѣе разсмотрѣнія

имъ отдѣльныхъ смѣтъ, не можетъ быть представленъ проектъ окончательно сведенной росписки, то тѣмъ менѣе окажется возможнымъ представлять смѣты вмѣстѣ съ росписью, если къ разсмотрѣнію первыхъ и сведенію привлечены будутъ еще три новыхъ инстанціи (Комитетъ Министровъ, Отдѣлъ Думы и Общее Собраніе Думы). Для этого потребовалось бы коренное измѣненіе сроковъ представленія финансовыхъ смѣтъ отдѣльными вѣдомствами, съ перенесеніемъ этихъ сроковъ на первую половину или даже на первую четверть года, что въ свою очередь неминуемо выдвинуло бы вопросъ о широкомъ обращеніи къ дополнительнымъ и сверхсмѣтнымъ кредитамъ, такъ какъ предвидѣть за восемь-девять мѣсяцевъ впередъ всѣ предстоящія потребности, очевидно, нельзя. Между тѣмъ прибѣгать къ такой мѣрѣ надо съ величайшею осторожностью, такъ какъ сверхсмѣтными кредитами подрывается устойчивость бюджета и нарушаются всѣ смѣтные расчеты. Кредиты эти во всякомъ государственномъ хозяйствѣ являются нежелательными, а при нашемъ строѣ государственныхъ учрежденій, не имѣющихъ объединеннаго министерства, должны быть ограничиваемы до послѣдней возможности, и въ исторіи нашего бюджетнаго законодательства красною нитью проходитъ борьба съ этими кредитами.

Съ другой стороны, если Западно-Европейскія законодательныя учрежденія, не стѣсняемыя сроками разсмотрѣнія бюджета, даже при долголѣтнемъ ихъ опытѣ, при приспособленномъ уже къ нимъ строѣ управленія и вполнѣ объединенномъ министерствѣ, невсегда заканчиваютъ разсмотрѣніе бюджета къ началу смѣтнаго года, то можно имѣть полную увѣренность, что наши законосовѣщательныя учрежденія, если не ставить сроковъ и примѣнить всецѣло западные порядки, никогда не будутъ заканчивать разсмотрѣніе росписи къ началу смѣтнаго года, а это обстоятельство, связанное съ необходимостью обращенія къ провизорнымъ кредитамъ, въ корень подорвало бы всю силу и все значеніе нашихъ смѣтныхъ правилъ, въ основу которыхъ положено требованіе, чтобы новая роспись вступала въ дѣйствіе съ самаго начала смѣтнаго года и чтобы всѣ вѣдомства дѣйствовали и распоряжались кредитами не иначе, какъ въ указанныхъ ею точныхъ и ясныхъ предѣлахъ.

Во всякомъ случаѣ примѣненіе, къ проектируемому строю нашихъ законосовѣщательныхъ учрежденій, Западной системы разсмотрѣнія бюджета потребовало бы полнаго пересмотра дѣйствующихъ смѣтныхъ правилъ. Но полный пересмотръ самыхъ основъ нашего бюджетнаго законодательства, прочно установившихся въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій,—основъ, къ которымъ приспособилось и съ

которыми сжилось все государственное хозяйство, представляется дѣломъ весьма серьезнымъ и приступать къ нему надо съ большой осторожностью, не иначе какъ на основаніи ясныхъ указаній практики будущихъ законосовѣщательныхъ учрежденій. Необходимо замѣтить, что по дѣйствующимъ у насъ порядкамъ за правильнымъ ходомъ смѣтнаго дѣла наблюдали до сихъ поръ три учрежденія: Министерство Ф., Гос. Контроль и Гос. Совѣтъ, по Департаменту Гос. Экономіи. Учрежденіями этими тщательно наблюдалось, чтобы вѣдомства, по возможности, точнѣе выполняли смѣтныя правила; въ случаѣ частыхъ нарушеній какого-либо правила выяснялись причины подобнаго явленія и, если правило оказывалось несоотвѣтствующимъ условіямъ жизни, принимались тѣ или иныя мѣры къ измѣненію его и къ отмѣнѣ; обращалось вниманіе на различныя вновь возникшія потребности и условія нашего гос. хозяйства, соотвѣтственно чему вносились въ правила различныя измѣненія, и, наконецъ, многіе новые порядки были установлены въ цѣляхъ большаго проведенія въ наше хозяйство принятыхъ въ 1862 году основныхъ началъ финансовой системы, оказавшихся вполнѣ правильными и цѣлесообразными. Установившійся въ настоящее время строй и является результатомъ подобнаго постепеннаго улучшенія первоначальныхъ смѣтныхъ правилъ и приспособленія ихъ къ различнымъ особенностямъ нашего государственнаго строя. Поэтому безъ указаній опыта едва-ли возможно ломать въ корнѣ всѣ установившіеся у насъ обычаи и порядки и проектировать какіе-либо новые, примѣняясь къ бюджетнымъ порядкамъ государствъ Западной Европы. Весьма спорнымъ представляется еще и вопросъ, насколько смѣтные порядки Западной Европы, съ ихъ провизорными и сверхсмѣтными кредитами, лучше нашихъ, совершенно не знающихъ первыхъ и допускающихъ весьма ограниченное лишь примѣненіе послѣднихъ. Во всякомъ случаѣ практика иностранныхъ государствъ столь значительно расходится съ условіями нашей государственной жизни, что едва-ли можетъ быть примѣнена у насъ, хотя бы въ виду такихъ, свойственныхъ исключительно нашему государству, особенностей, какъ, напримѣръ, централизація управленія, огромное протяженіе территоріи, малое развитіе путей сообщенія, весьма незначительная плотность населенія, разноплеменность его и т. д. Наконецъ, къ существующимъ смѣтнымъ порядкамъ уже въ такой степени приспособились всѣ правительственныя учрежденія, какъ центральныя, такъ и мѣстныя, что всякая болѣе или менѣе существенная ломка ихъ неминуемо должна отразиться, въ той или иной степени, на успѣшности ихъ дѣятельности.

Но если даже и не считаться съ этими соображеніями, то, во всякомъ случаѣ, полный пересмотръ самыхъ основъ нашего бюджетнаго дѣла вызвалъ бы необходимость сложной и продолжительной предварительной разработки и, слѣдовательно, задержалъ бы передачу росписи на обсужденіе Гос. Думы, быть можетъ даже на нѣсколько лѣтъ, что едва-ли желательно.

Соображенія эти приводятъ къ заключенію о необходимости внесенія въ существующій порядокъ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ и государственной росписи лишь такихъ измѣненій, которыя, съ одной стороны, обезпечили бы избраннымъ отъ населенія лицамъ возможность всесторонняго и подробнаго обсужденія государственной росписи по существу ея отдѣльныхъ назначеній и исчисленій, не слишкомъ при томъ затягивая это обсужденіе, а, съ другой стороны, не вызывали бы коренной ломки всѣхъ установленныхъ смѣтными правилами и нашей бюджетною практикой порядковъ и потому могли бы быть произведены немедленно.

При приспособленіи дѣйствующихъ смѣтныхъ правилъ къ новому строю законосовѣщательныхъ учрежденій, въ виду ясныхъ уже указаній опыта, приходится, конечно, отказаться отъ того, чтобы смѣты представлялись въ Гос. Думу вмѣстѣ съ росписью. Придется, несомнѣнно, придержаться существующаго, силою вещей создавшагося, порядка, при которомъ сначала разсматриваются законосовѣщательными учрежденіями отдѣльныя смѣты, а затѣмъ уже сводится роспись. Но при этомъ возникаетъ вопросъ,—не слѣдуетъ-ли принять мѣры къ тому, чтобы смѣты представлялись на разсмотрѣніе Гос. Думы уже безъ разногласій между вѣдомствами, т. е. въ согласованномъ видѣ, ибо, не говоря о принципіальномъ неудобствѣ разногласій отдѣльныхъ Министровъ передъ избранными отъ населенія лицами, такія разногласія могутъ представить и существенныя практическія затрудненія. Въ случаѣ представленія въ Гос. Думу финансовыхъ смѣтъ со всѣми возраженіями на нихъ Министра Финансовъ и Гос. Контролера,—самое разсмотрѣніе этихъ возраженій потребовало бы отъ Думы, какъ требуетъ нынѣ и отъ Гос. Совѣта, чрезмѣрно большого времени, вслѣдствіе чего составленіе росписи затягивалось-бы и не поспѣвало бы къ началу бюджетнаго года, или же пришлось бы обсужденіе смѣтъ отодвинуть слишкомъ далеко назадъ отъ начала бюджетнаго періода, что представляло бы также значительныя неудобства и выдвигало бы сейчасъ же вопросъ о широкомъ обращеніи къ дополнительнымъ и сверхъ-бюджетнымъ кредитамъ, весьма нежелательнымъ и крайне опаснымъ для устойчивости нашего бюджетнаго равновѣсія.

Правда, въ видахъ представленія Гос. Совѣту проекта согласованныхъ, по возможности, смѣтъ принимались уже нѣкоторыя мѣры, установленный же Выс. утв. 29 Дек. 1904 г. мнѣніемъ Гос. Сов. новый порядокъ предварительнаго, до наступленія срока, представленія финансовыхъ смѣтъ, разсмотрѣнія ихъ въ особыхъ по каждому вѣдомству совѣщаніяхъ, съ участіемъ представителей Министерства Фин. и Гос. Контроля, прямо даже направленъ къ выясненію и устраненію въ дальнѣйшемъ возможныхъ возраженій по смѣтамъ.

Но и по установленіи этого порядка, безспорно сокращающаго разногласія и облегчающаго смѣтную работу, вопросъ объ устраненіи разногласій по смѣтамъ остается открытымъ, такъ какъ и обсужденіе смѣтъ въ упомянутыхъ совѣщаніяхъ легко можетъ не привести вѣдомства къ соглашенію по нѣкоторымъ даже крупнымъ ассигнованіямъ и исчисленіямъ. Кореннымъ разрѣшеніемъ вопроса явилось бы, поэтому, предварительное, до внесенія въ законосовѣщательныя учрежденія, обсужденіе и разрѣшеніе возникшихъ по финансовымъ смѣтамъ вѣдомствъ разногласій въ Комитетъ Финансовъ. Такое правило отвѣчало бы даже одной изъ первыхъ основныхъ задачъ названнаго Комитета, который до 1852 г. разсматривалъ всѣ росписи доходовъ и расходовъ, кои затѣмъ, по Высочайшемъ одобреніи, вносились на окончательное соображеніе Гос. Совѣта. Если же такой порядокъ, въ виду сложности современныхъ смѣтъ и необычности для Комитета Фин. въ настоящее время подобной работы, былъ бы признанъ неудобнымъ, то возможно было бы устранять разногласія Министровъ или въ особыхъ совѣщаніяхъ, образуемыхъ по образцу совѣщанія разрѣшающаго несогласія по смѣтамъ военнаго вѣдомства (подъ предсѣдательствомъ Предсѣдателя Деп. Гос. Экономіи изъ подлежащаго Министра, Министра Финансовъ и Гос. Контролера), или же въ специальной смѣтной коммиссіи изъ назначенныхъ для сего Высочайшею Властью особъ.

Осуществленіе подобной мѣры и необходимость представить Гос. Думѣ и Гос. Совѣту достаточное время на разсмотрѣніе росписи выдвигаютъ, далѣе, вопросъ объ измѣненіи нынѣшнихъ сроковъ представленія смѣтъ отдѣльными вѣдомствами. Въ настоящее время установлено восемь частныхъ сроковъ для представленія смѣтъ отдѣльными вѣдомствами, а именно: 1 и 15 Авг., 1 и 15 Сент., 1 и 15 Окт., 1 Ноября (для дополнительныхъ смѣтъ и смѣтъ чрезвычайныхъ расходовъ), и, наконецъ, 18 Ноября (для эксплоатаціонной смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ). Всѣ эти сроки необходимо измѣнить, перенеся ихъ на время съ 1 Іюля по 25 Сент.,

при чемъ смѣты, какъ и нынѣ, поступали бы по группамъ къ 1 и 15 числамъ Іюля, Авг. и Сент. мѣсяцевъ. Конечно, сокращеніе нынѣшнихъ сроковъ представленія смѣтъ, на время отъ одного до полутора мѣсяцевъ (для смѣтъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ даже на семь недѣль), представитъ извѣстныя неудобства для вѣдомствъ, но можно вполнѣ надѣяться, что при нѣкоторыхъ усиліяхъ послѣднія справятся съ вызываемыми этимъ сокращеніемъ затрудненіями. Для ускоренія же представленія самой большой изъ существующихъ смѣтъ—смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, представляемой нынѣ, вслѣдствіе своей сложности, наиболѣе поздно, возможно бы, казалось, принять особую мѣру. Въ настоящее время смѣта Управленія желѣзныхъ дорогъ разсматривается въ особомъ, при этомъ Управленіи, Комитетѣ, въ составъ котораго входятъ представители разныхъ вѣдомствъ. Комитетъ этотъ послѣдовательно обсуждаетъ частныя смѣтныя росписанія отдѣльныхъ желѣзныхъ дорогъ въ полномъ составѣ своего присутствія, что, въ виду большого числа этихъ частныхъ росписаній, требуетъ весьма продолжительнаго времени. Между тѣмъ, при нѣкоторомъ усиленіи состава Комитета возможно было бы раздѣлить разсмотрѣніе частныхъ смѣтъ отдѣльныхъ дорогъ между тремя или даже четырьмя одновременно работающими совѣщаніями, что значительно ускорило бы окончательное составленіе и всей огромной смѣты.

Далѣе, вслѣдствіе устраненія, при предварительномъ разсмотрѣніи смѣтъ въ смѣшанныхъ совѣщаніяхъ, большей части разногласій по смѣтамъ, возможно сократить и сроки, положенные на сообщеніе заключеній по смѣтамъ Мин. Финансовъ и Гос. Контроля и на послѣдующіе отзывы по этимъ заключеніямъ отдѣльныхъ Министровъ, установивъ для дачи заключеній со стороны Мин. Финансовъ и Контроля четырнадцати-дневный срокъ, вмѣсто мѣсячнаго, и для отзывовъ Министровъ семидневный, вмѣсто десяти-дневнаго; при чемъ, въ случаѣ возраженія со стороны вѣдомствъ на замѣчанія Министра Финансовъ и Гос. Контролера, въ теченіе ближайшей же за указанными сроками недѣли могли бы состояться засѣданія Комитета Финансовъ или вышеупомянутыхъ совѣщаній или же смѣтной коммиссіи для разрѣшенія остающихся по смѣтамъ разногласій. Для дополнительныхъ же смѣтъ чрезвычайныхъ расходовъ и смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ могли бы быть сохранены нынѣшніе еще болѣе краткіе сроки, а именно, для смѣтъ дополнительныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ—десять дней на заключенія Мин. Финансовъ и Гос. Контроля и семь дней — для отзывовъ вѣдомствъ, а для смѣты желѣзныхъ дорогъ — семь дней на заключе-

ченія Мин. Финансовъ и Контроля и пять дней — для отзыва Министра Путей Сообщенія. Благодаря всѣмъ этимъ сокращеніямъ, время, предоставляемое для обсужденія смѣтъ, а затѣмъ и государственной росписи, высшими законосовѣщательными учрежденіями, увеличится уже довольно значительно, достигнувъ, при условіи, что это обсужденіе начнется съ Августа или хотя бы съ начала Сентября мѣсяца,—четырехъ или пяти мѣсяцевъ.

Самый порядокъ обсужденія финансовыхъ смѣтъ и государственной росписи въ высшихъ законосовѣщательныхъ учрежденіяхъ, во избѣжаніе коренного измѣненія нынѣшней постановки нашего бюджетнаго дѣла, можно бы намѣтить въ слѣдующихъ чертахъ. По мѣрѣ представленія вѣдомствами финансовыхъ смѣтъ, разсмотрѣнія ихъ Министерствомъ Финансовъ и Гос. Контролемъ и разрѣшенія возникшихъ по смѣтамъ разногласій въ Комитетѣ Финансовъ или особыхъ совѣщаніяхъ изъ заинтерессванныхъ Министровъ или же въ смѣтной коммиссіи, смѣты эти поступаютъ одновременно въ Гос. Думу и Деп. Гос. Экономіи Гос. Совѣта. Въ Гос. Думѣ смѣты сперва подробно разсматриваются Отдѣломъ экономіи и финансовъ Думы и лишь послѣ того подвергаются обсужденію Общаго Собранія Думы, при чемъ объясненія по смѣтамъ даютъ представители Министерства Финансовъ и Контроля, а также заинтересованныхъ вѣдомствъ. Отъ Думы, впрочемъ, могло бы зависѣть, въ видахъ сбереженія времени, вовсе отказаться отъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ смѣтъ, возложивъ эту работу полностью на Отдѣлъ экономіи и финансовъ, гдѣ смѣты могутъ быть обсуждены съ наибольшею полнотой и при томъ близко знакомыми съ предметомъ спеціалистами. Затѣмъ не позже, чѣмъ черезъ пятнадцать дней, по поступленіи группы смѣтъ на обсужденіе Гос. Думы (10 дней для смѣтъ дополнительныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ и смѣты казенныхъ желѣзныхъ дорогъ) заключенія по этимъ смѣтамъ Думы или Отдѣла экономіи и финансовъ, если разсмотрѣніе смѣтъ будетъ всецѣло ему предоставлено, сообщаются Департаменту Гос. Экономіи съ тѣмъ, чтобы непредставленіе заключенія Думы къ назначенному въ смѣтномъ росписаніи сроку признавалось за согласіе Думы съ смѣтными предположеніями Мин-ва. Съ своей стороны Департаментъ Гос. Экономіи всесторонне обсуждалъ бы заключенія по смѣтамъ Думы, въ связи съ отзывами по нимъ заинтересованныхъ Министровъ, а также Министра Финансовъ и Гос. Контролера, подготовляя такимъ образомъ матеріалъ для обсужденія общей государственной росписи.

При точномъ соблюденіи вышеуказанныхъ сроковъ, 25 сентября будетъ представлена послѣдняя финансовая смѣта казенныхъ дорогъ,

2 октября Министерство Финансовъ и Гос. Контроль дадутъ по ней свое заключеніе, 17 октября Управленіе желѣзныхъ дорогъ сообщитъ на это заключеніе свой отзывъ и въ семидневный срокъ возможныя разногласія по этой смѣтѣ будутъ разрѣшены въ Особомъ Совѣщаніи Министровъ или же въ смѣтной коммиссіи. Не позднѣе 14 октября смѣта будетъ сообщена въ Гос. Думу и не позднѣе 25 октября, съ отзывомъ послѣдней или Отдѣла экономіи и финансовъ Думы, поступитъ въ Департаментъ Гос. Экономіи. Такимъ образомъ, въ самомъ концѣ Октября, т. е. приблизительно черезъ три мѣсяца послѣ приступа къ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ, если оно начнется съ Августа, или же черезъ два мѣсяца, если съ Сентября, какъ Гос. Дума, такъ и Департаментъ Экономіи, могутъ уже закончить ихъ обсужденіе. Послѣ этого въ недѣльный, какъ и нынѣ, срокъ, т. е. около 5 ноября, Министръ Финансовъ долженъ будетъ представить проектъ государственной росписи въ двухъ параллельныхъ рядахъ цифръ: по первоначальнымъ исчисленіямъ смѣтъ, внесенныхъ на разсмотрѣніе Гос. Думы, и по измѣненіямъ этихъ исчисленій, сдѣланныхъ Думою, съ присоединеніемъ также своего доклада о финансовомъ положеніи страны и съ изложеніемъ своихъ по росписи соображеній.

Представляемая 5 ноября Министромъ Финансовъ роспись должна составить главный предметъ сужденій Гос. Думы и Гос. Совѣта, вслѣдствіе чего обсужденіе это должно послѣдовательно происходить во всѣхъ четырехъ инстанціяхъ, устанавливаемыхъ для законодательныхъ дѣлъ. Раньше всего роспись должна поступить въ Отдѣлъ экономіи и финансовъ Думы, гдѣ разсмотрѣніе ея можетъ быть закончено въ теченіе 10 дней, т. е. къ 15 ноября, въ виду предшествовавшаго подробнаго ознакомленія членовъ Отдѣла съ положенными въ основаніе росписи финансовыми смѣтами. Послѣ того роспись переходитъ въ Общее Собраніе Гос. Думы. Здѣсь обсужденіе росписи должно начаться съ подробнаго доклада Думѣ Отдѣла экономіи и финансовъ, а затѣмъ уже перейти на почву общихъ преній. Въ виду, однако, предварительнаго подробнаго изученія, какъ финансовыхъ смѣтъ, такъ и росписи, Отдѣломъ Думы, обсужденіе росписи послѣднею не должно, повидимому, занять много времени, вслѣдствіе чего на это достаточно назначить двадцать дней. Конечно, вслѣдствіе такого сравнительно короткаго срока заключеніе Думы можетъ явиться, главнымъ образомъ, выраженіемъ общихъ пожеланій избранныхъ отъ населенія лицъ о тѣхъ или иныхъ измѣненіяхъ смѣтныхъ назначеній и доходныхъ статей на будущее время, но послѣ того, какъ проектъ росписи былъ уже основательно изученъ

Отдѣломъ экономіи и финансовъ Думы, едва ли возможно опасаться, что это общее заключеніе получитъ тотъ нежелательный отвлеченный характеръ, на неудобства котораго было указано выше. Посему и въ цѣляхъ установленія правильнаго отношенія Гос. Думы къ дѣлу обсужденія росписи, слѣдовало бы точно установить срокъ для представленія ею заключенія по росписи, постановивъ съ этою цѣлью, что не позже 5 дек. проектъ росписи долженъ быть представленъ въ Гос. Совѣтъ съ заключеніемъ Думы, а если таковаго къ указанному сроку не послѣдуетъ, то съ заключеніемъ Отдѣла экономіи и финансовъ Гос. Думы, если же и этотъ послѣдній не дастъ своего заключенія, то считать Думу отказавшейся отъ разсмотрѣнія росписи.

Въ Гос. Совѣтѣ обсужденіе росписи должно начаться въ Департаментѣ Гос. Экономіи. Департаментъ этотъ такъ же, какъ и Отдѣлъ экономіи и финансовъ Думы, раньше уже ознакомился со смѣтами и съ заключеніями по нимъ Думы, вслѣдствіе чего разсмотрѣніе въ немъ росписи не потребуетъ много времени и, повидимому, можетъ быть закончено въ пятнадцати-дневный срокъ, т. е. къ 20 декабря, когда роспись должна перейти на окончательное обсужденіе Общаго Собранія Гос. Совѣта. Здѣсь преніямъ также долженъ предшествовать докладъ Департамента Гос. Экономіи, при чемъ Департаментъ обязанъ высказать свое мнѣніе по поводу заключенія по росписи Гос. Думы. Наконецъ, въ послѣднихъ числахъ Декабря проектъ росписи долженъ быть представленъ на Высочайшее утвержденіе съ заключеніями обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ, если не считать времени, затрачиваемаго обоими законосовѣщательными учрежденіями на разсмотрѣніе отдѣльныхъ финансовыхъ смѣтъ, самое обсужденіе росписи должно занять, при соблюденіи изложеннаго порядка, всего лишь нѣсколько болѣе полутора мѣсяца (съ 5 ноября по конецъ декабря). Срокъ этотъ, конечно, не великъ. На Западѣ, какъ уже было указано выше, обсужденіе бюджета одной нижней палатой занимаетъ не менѣе двухъ-трехъ мѣсяцевъ, даже въ государствахъ съ наиболѣе правильно поставленнымъ бюджетнымъ хозяйствомъ, какъ въ Англіи и Пруссіи. Но если, съ одной стороны, принять во вниманіе установленныя смѣтными правилами и твердо проводимыя у насъ на практикѣ основныя бюджетныя начала, а, съ другой стороны, имѣть въ виду предварительное (въ теченіе не менѣе двухъ мѣсяцевъ) подробное ознакомленіе съ вошедшими въ государственную роспись финансовыми смѣтами наиболѣе свѣдущихъ въ бюджетномъ дѣлѣ членовъ обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденій, то можно думать, что полутора-мѣсячный срокъ окажется достаточнымъ для обсужденія

законосовѣщательными учрежденіями проекта государственной росписи съ надлежащей полнотой.

Дѣйствительно, согласно смѣтнымъ правиламъ (ст. ст. 14 и 15), въ частныя смѣтныя расписанія и въ финансовыя смѣты вѣдомствъ, а слѣдовательно и въ государственную роспись, не могутъ вноситься никакіе новые расходы, кромѣ тѣхъ, кои установлены штатами, положеніями и Высочайшими повелѣніями, или внесеніе коихъ вытекаетъ изъ точнаго основанія законовъ и постановленій, при чемъ новыми расходами не должны считаться лишь необходимыя по хозяйственнымъ статьямъ увеличенія прежнихъ ассигнованій, вслѣдствіе измѣняющихся цѣнъ и другихъ обстоятельствъ, прямо вытекающихъ изъ самой подвижности расходовъ по хозяйственнымъ предметамъ. Для обезпеченія же по государственнымъ росписямъ удовлетворенія такихъ потребностей, которыя ко времени составленія смѣтъ не были еще предусмотрѣны особыми штатами, положеніями и Высочайшими повелѣніями, Министрамъ предоставляется включать въ проекты финансовыхъ смѣтъ особые условные кредиты, съ обязательствомъ внесенія, еще до наступленія бюджетнаго года, представленій, оправдывающихъ необходимость этихъ кредитовъ *). Такимъ образомъ, за исключеніемъ условныхъ кредитовъ, о порядкѣ разсмотрѣнія которыхъ будетъ сказано ниже, всѣ остальныя расходныя статьи нашей государственной росписи, въ сущности, уже предопредѣлены, однѣ—какъ по предмету, такъ и по размѣру расхода, другія (хозяйственно-операціонные расходы)—по крайней мѣрѣ по предмету назначеній. Этихъ основныхъ началъ нашихъ смѣтныхъ порядковъ слѣуетъ, несомнѣнно, въ полной мѣрѣ придерживаться и въ будущемъ, строго охраняя ихъ незыблемость, чтобы не подорвать устоевъ нашего финансоваго равновѣсія. Съ этою цѣлью въ законѣ надлежало бы опредѣленно выразить, что Гос. Думѣ не предоставляется права, такъ называемой, бюджетной иниціативы, т. е. права на внесеніе въ роспись, при самомъ разсмотрѣніи послѣдней, новыхъ, неразрѣшенныхъ ранѣе въ законодательномъ порядкѣ, доходовъ и расходовъ или на сокращеніе доходовъ и расходовъ, обусловливаемыхъ существующими узаконеніями и штатами, такъ какъ отъ Думы не отнимается права, въ порядкѣ общаго законодательнаго почина, возбуждать вопросы о тѣхъ или иныхъ измѣненіяхъ или дополненіяхъ предметовъ и размѣровъ нашихъ государственныхъ расходовъ, а также объ установленіи новыхъ и о повышеніи или пониженіи существующихъ доходовъ. Точное соблюденіе этихъ основныхъ на-

*) Высочайше утв. 8 мая 1895 г. Правила объ условныхъ кредитахъ.

чалъ дѣйствующихъ смѣтныхъ порядковъ обезпечитъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и необходимую быстроту обсужденія росписи, такъ какъ большинство расходныхъ статей окажется при этомъ какъ бы консолидированнымъ и потому не будетъ вызывать необходимости подробнаго разсмотрѣнія. Наконецъ, если подробное разсмотрѣніе отдѣльныхъ смѣтныхъ статей и будетъ имѣть мѣсто, то произойдетъ это не при обсужденіи уже сведенной росписи, а при предварительномъ изученіи финансовыхъ смѣтъ, для чего въ распоряженіи какъ Гос. Думы, такъ и Департамента Гос. Экономіи, окажется вполнѣ достаточный срокъ въ два или даже три мѣсяца.

Изложенныя соображенія даютъ основаніе предполагать, что обсужденіе росписи въ Гос. Думѣ и Гос. Совѣтѣ приметъ, по преимуществу, характеръ выясненія нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ и сомнѣній по немногимъ смѣтнымъ назначеніямъ, вслѣдствіе чего пренія по росписи не будутъ слишкомъ затягиваться и обсужденіе ея окажется возможнымъ закончить черезъ полтора мѣсяца, т. е. къ 25 Декабря, чтобы утвержденная Государемъ Императоромъ роспись могла получить примѣненіе во-время, съ начала бюджетнаго года.

Кромѣ росписи и смѣтъ, подлежащихъ ежегодному обсужденію законосовѣщательныхъ учрежденій въ обычномъ порядкѣ, дѣйствующія узаконенія содержатъ еще особыя постановленія о порядкѣ составленія и обсужденія, во первыхъ, бюджетовъ военнаго и морского вѣдомствъ, во вторыхъ, условныхъ кредитовъ и, въ третьихъ, кредитовъ сверхсмѣтныхъ.

Для смѣтъ военнаго и морского вѣдомствъ въ теченіе послѣднихъ лѣтъ дѣйствуетъ у насъ особый порядокъ разсмотрѣнія и исполненія кредитовъ, извѣстный подъ именемъ предѣльнаго или нормальнаго бюджета. Сущность этого порядка заключается въ установленіи Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Особаго Совѣщанія, впредь на извѣстное число лѣтъ, опредѣленной цифры расходовъ названныхъ вѣдомствъ, за предѣлы которой они не должны выходить въ теченіе указаннаго періода, пользуясь за то правомъ болѣе широкаго перевода кредитовъ въ предѣлахъ смѣты и накопленія бюджетныхъ остатковъ въ видѣ особаго запасного фонда. При такомъ порядкѣ, во время дѣйствія предѣльнаго бюджета, обсужденію законосовѣщательныхъ учрежденій должны будутъ подлежать лишь дополнительныя къ предѣльнымъ бюджетамъ ассигнованія, ежегодное же обсужденіе военной и морской смѣтъ вовсе не должно будетъ имѣть въ нихъ мѣста. Но установленіе предѣльнаго бюджета на новые сроки должно, очевидно, совершаться въ общемъ законодательномъ порядкѣ, т. е. по заключеніямъ Думы и Гос. Совѣта.

Что касается условныхъ кредитовъ, то, принимая во вниманіе необходимость устранить занесеніе въ смѣты слишкомъ большого числа и при томъ неосновательныхъ кредитовъ этого рода, а равно то обстоятельство, что по дѣйствующимъ правиламъ предметомъ ихъ могутъ быть подробности, лишь безусловно неотложныя и не вызывающія обширной предварительной разработки *), слѣдуетъ, казалось бы, для разрѣшенія включенія этихъ кредитовъ въ смѣты установить нѣкоторыя изъятія изъ нынѣ дѣйствующаго законодательнаго порядка, а именно постановить, что представленія объ условныхъ кредитахъ вносятся не позднѣе 1-го Іюля, но что кредиты эти включаются въ смѣту не иначе, какъ по постановленію Комитета Финансовъ или вышеуказанныхъ Особыхъ Совѣщаній заинтересованныхъ Министровъ, или Высочайше назначенной смѣтной коммиссіи, послѣ чего представленіе, оправдывающее кредитъ, могло бы слѣдовать уже общезаконодательнымъ порядкомъ, при условіи внесенія его не позднѣе 1-го Августа.

Изъ числа сверхсмѣтныхъ кредитовъ необходимо упомянуть лишь о тѣхъ, которые по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ требуютъ особой быстроты и тайны (ст. 55 смѣтныхъ правилъ). Для этого рода кредитовъ долженъ быть сохраненъ существующій порядокъ испрошенія ассигнованій всеподданнѣйшими докладами Министровъ, по предварительному сношенію съ Министромъ Финансовъ, съ тѣмъ, чтобы за исключеніемъ кредитовъ, подлежащихъ по государственнымъ соображеніямъ тайнѣ, о причинахъ и основаніяхъ, вызвавшихъ необходимость испрошенія чрезвычайнаго ассигнованія, доводилось до свѣдѣнія Гос. Совѣта и Думы.

Изложеннымъ, казалось бы, исчерпываются всѣ тѣ отступленія отъ общаго законодательнаго порядка, которыя вызываются необходимостью согласованія нашего бюджетнаго законодательства съ новымъ строемъ законосовѣщательныхъ учрежденій. Во всемъ прочемъ, впредь до указаній опыта, можно бы сохранить порядокъ, установленный дѣйствующими общими и смѣтными узаконеніями, съ тѣмъ, что когда по этимъ узаконеніямъ трбуется законодательное утвержденіе, то примѣнялся бы проектируемый общій законодательный порядокъ, за исключеніемъ лишь случаевъ, когда дѣло представляется на Высочайшее утвержденіе, помимо Общаго Собранія Гос. Совѣта, въ меморіяхъ Департамента Гос. Экономіи (§§ 2 и 3 ст. 69 Учр. Гос. Сов.). Для этихъ дѣлъ представлялось бы наиболѣе цѣлесообразнымъ, равнымъ образомъ, впредь до указаній

*) Высочайше утв. 8 Мая 1895 г. мнѣніе Гос. Совѣта, п. 2.

опыта и въ соотвѣтствіи съ дѣйствующимъ Учр. Гос. Совѣта, установить, что на Высочайшее утвержденіе представляются заключенія Отдѣла экономіи и финансовъ Гос. Думы и Департамента Гос. Экономіи.

Кромѣ государственной росписи и смѣтнаго дѣла, тѣсно съ ней связаннаго, согласно п. 7 ст. 31 Учр. Гос. Сов., къ вѣдѣнію послѣдняго отнесены также «чрезвычайныя» финансовыя мѣры. Самое опредѣленіе этихъ мѣръ словомъ «чрезвычайныя» показываетъ, что подъ ними разумѣются мѣропріятія финансоваго свойства, требующія отмѣны или измѣненія законовъ существующихъ или изданія закона новаго въ области финансоваго управленія страны. Очевидно, что обсужденіе мѣръ этого рода должно быть предоставлено Думѣ, какъ законосовѣщательному учрежденію.

в) Разсмотрѣніе отчетовъ.

Наконецъ, къ числу финансовыхъ дѣлъ, отнесенныхъ къ нынѣшней компетенціи Гос. Совѣта, принадлежатъ также дѣла (Учр. Гос. Сов., ст. 31 п. 9) по разсмотрѣнію отчета Гос. Контроля по исполненію государственной росписи, кассоваго отчета Министра Финансовъ, отчетовъ Гос. Банка, Сбер. кассъ и Гос. Двор. Зем. и Крест. Позем. Банковъ и отчетовъ Ссудныхъ Казенъ, при разногласіи относительно утвержденія послѣднихъ между Министромъ Финансовъ и Гос. Контролеромъ. Принимая во вниманіе, что ознакомленіе съ означенными отчетами могло бы облегчить выборнымъ отъ населенія правильное сужденіе объ экономическомъ положеніи страны и о ходѣ финансовыхъ дѣлъ вообще, что безъ подробнаго ознакомленія съ этими отчетами избранные отъ населенія люди не будутъ имѣть достаточно яснаго представленія о финансовомъ положеніи государства, а это можетъ отразиться и на заключеніи ихъ по росписи, и что мнѣніе ихъ объ экономическомъ положеніи страны весьма важно для общаго направленія всей финансовой и экономической политики,—казалось бы необходимымъ предоставить разсмотрѣніе названныхъ отчетовъ Гос. Думѣ на тѣхъ же основаніяхъ, на коихъ разсматриваетъ эти отчеты въ настоящее время Гос. Совѣтъ.

Возбужденіе ходатайствъ объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ.

Въ Выс. Указѣ Прав. Сенату 18 Февр. 1905 г. Государю Императору угодно было возложить на Совѣтъ Министровъ, состоящій

подъ Его Имп. Величества предсѣдательствомъ, разсмотрѣніе и обсужденіе поступающихъ на Высочайшее Имя отъ частныхъ лицъ и учрежденій видовъ и предположеній по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія. Верховная Власть въ правѣ, конечно, ожидать отъ Гос. Думы болѣе, чѣмъ отъ какихъ либо другихъ учрежденій, всесторонне освѣщенныхъ представленій о дѣйствительныхъ нуждахъ страны и зрѣло обдуманныхъ, исходящихъ изъ глубокаго опыта жизни и знанія потребностей и воззрѣній всѣхъ классовъ общества, предположеній о такомъ измѣненіи существующихъ или изданіи новыхъ законовъ, которымъ достигалось бы наилучшее устроеніе государственнаго порядка. Историческое прошлое Россіи не позволяетъ усомниться въ огромной плодотворности работы выборныхъ людей въ этомъ направленіи. Неоднократно призываемые своими Верховными Вождями на протяженіи нѣсколькихъ вѣковъ, и въ минуты тяжелыхъ потрясеній всего государства, и въ періоды его мирнаго развитія и преуспѣванія, лучшіе выборные люди не только раздѣляли трудъ своихъ Вѣнценосцевъ по устроенію земли изложеніемъ своихъ нуждъ и обсужденіемъ предполагаемыхъ правительствомъ мѣръ, но и сами пеклись о государственномъ дѣлѣ, представляя Верховной Власти свои предположенія о наилучшемъ удовлетвореніи назрѣвшихъ потребностей мѣрами законодательнаго свойства. Въ настоящее время усложненіе, по сравненію съ прошлымъ, государственной и общественной жизни, а равно и быстрое ея теченіе, дѣлаютъ возможнымъ разрѣшеніе важнѣйшихъ вопросовъ лучшаго ея устройства и усовершенствованія только при непрерывной въ томъ же направленіи работѣ. Можно посему думать, что выборные люди и въ наше время, въ качествѣ членовъ Гос. Думы, окажутся столь же полезными помощниками Верховной Власти въ дѣлѣ указанія необходимыхъ измѣненій въ существующихъ законахъ и изданія новыхъ, какими они себя проявили въ прошломъ русской исторіи, какъ участники Земскихъ Соборовъ.

Признавая все значеніе участія Гос. Думы въ заявленіи предположеній объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ, необходимо, однако, остановиться съ особымъ вниманіемъ на томъ, въ какой формѣ наилучшимъ образомъ можетъ выразиться такое участіе ея въ законодательной дѣятельности.

Согласно ст. 49 Основныхъ Законовъ, право законодательнаго почина принадлежитъ въ Россіи Верховной Власти, которая возбуждаетъ вопросы о необходимости измѣненія существующихъ законоположеній или изданія новыхъ—непосредственно по своему усмотрѣ-

нію, или же даетъ свое соизволеніе на внесеніе законодательныхъ предположеній въ Гос. Совѣтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда Прав. Сенатъ, Св. Сѵнодъ или Министры повергнутъ на Высочайшее усмотрѣніе свои предположенія о необходимости измѣненія существующихъ или изданія новыхъ законоположеній. Именнымъ Высочайшимъ Указомъ Прав. Сенату 18 Февр. 1905 г. право представленія видовъ и предположеній, касающихся усовершенствованія государственнаго устройства, а слѣдовательно, въ томъ числѣ, и предположеній объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ, распространено въ извѣстной мѣрѣ на всѣхъ лицъ и учрежденія, и указанъ путь восхожденія ихъ къ Верховной Власти. На точномъ основаніи сего Указа каждому члену Гос. Думы, какъ частному лицу, не возбраняется, конечно, представлять въ Совѣтъ Министровъ свои предположенія объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законоположеній. Но пользованіе этимъ правомъ со стороны Гос. Думы, въ качествѣ учрежденія, обладающаго особымъ значеніемъ въ государствѣ, должно быть, очевидно, обставлено извѣстными условіями, которыя служили бы залогомъ того, что данное предположеніе составляетъ общее мнѣніе цѣлаго учрежденія. По этимъ соображеніямъ представлялось бы необходимымъ установить правиломъ, что возбужденіе кѣмъ либо изъ членовъ Думы вопроса объ измѣненіи дѣйствующихъ или изданіи новыхъ законовъ должно быть облечено въ форму письменнаго заявленія на имя Предсѣдателя Думы, быть подписано не менѣе чѣмъ тридцатью ея членами, содержать въ себѣ краткое изложеніе законопроекта съ объяснительною запискою, быть разсмотрѣно тѣмъ Отдѣломъ Думы, къ вѣдѣнію котораго относится, и, наконецъ, получить большинство голосовъ въ Общемъ ея Собраніи. Требованіе тридцати подписей на первоначальномъ письменномъ заявленіи о возбужденіи законодательнаго предположенія, не препятствуя движенія всѣхъ полезныхъ начинаній, избавитъ Думу отъ разсмотрѣнія не имѣющихъ подъ собой никакой почвы, недостаточно основательныхъ проектовъ. Общею же совокупностью приведенныхъ правилъ обезпечено будетъ представленіе отъ имени Гос. Думы законодательныхъ предположеній, зрѣло обдуманныхъ, а потому и соотвѣтствующихъ достоинству и значенію самой Думы, какъ собранія избранныхъ населеніемъ лучшихъ людей.

Возникающія въ Думѣ законодательныя предположенія могутъ быть или въ согласіи съ мнѣніемъ подлежащихъ Министровъ или въ противорѣчіи съ нимъ. Въ первомъ случаѣ испрошеніе Высочайшаго соизволенія на внесеніе первоначальнаго законодательнаго

предположенія въ Гос. Думу, для обсужденія уже въ качествѣ законопроекта, должно, очевидно, лежать на обязанности Министра. Во второмъ случаѣ, т. е. при разногласіи Гос. Думы съ подлежащимъ Министромъ, по предмету законодательнаго предположенія, послѣднее, въ случаѣ одобренія его усиленнымъ большинствомъ голосовъ, напримѣръ, двумя третями, въ Общемъ Собраніи Думы, могло бы поступать на разсмотрѣніе Гос. Совѣта, который съ своимъ заключеніемъ и представлялъ бы его на Высочайшее благовоззрѣніе.

Такой порядокъ, обезпечивая общеніе выборныхъ людей съ Верховною Властью, можетъ благотворно воздѣйствовать на направленіе законодательной дѣятельности въ государствѣ, которая, согласно предуказаніямъ Монарха, должна преслѣдовать одну лишь цѣль — пользу и благо всего народа. И въ этомъ отношеніи, черезъ представленіе предположеній Думы на усмотрѣніе Высочайшей Власти, законодательный починъ пріобрѣтетъ новый источникъ для своевременнаго ознакомленія съ дѣйствительными нуждами населенія, могущими получить удовлетвореніе путемъ принятія соотвѣтствующихъ законодательныхъ мѣръ. Благодаря этому создастся болѣе тѣсное согласованіе между закономъ и жизнью и устранится окончательно возможность всякаго между ними разнорѣчія, проистекающаго отъ медленнаго проникновенія требованій жизни въ область законодательной дѣятельности. Устраненіе этихъ недостатковъ въ устройствѣ законодательныхъ работъ будетъ имѣть слѣдствіемъ укрѣпленіе, и въ народѣ, и во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ, высокой силы закона и явится осуществленіемъ неуклоннаго стремленія Его Импер. Величества къ охраненію и поддержанію ея.

Предоставленіе Гос. Думѣ права повергать на благоусмотрѣніе Высочайшей Власти свои законодательныя предположенія ставитъ вмѣстѣ съ тѣмъ на очередь вопросъ и о предоставленіи соотвѣтствующихъ полномочій Гос. Совѣту. Такая мѣра, казалось бы, необходима и по существу дѣла и въ цѣляхъ полнѣйшаго согласованія круга вѣдѣнія и предѣловъ власти обоихъ законосовѣщательныхъ учрежденій. Подобная мѣра была бы, кромѣ того, лишь возстановленіемъ тѣхъ полномочій, которыми обладалъ Государственный Совѣтъ, до отмѣны, въ Царствованіе Императора Александра II, Указа, предоставлявшаго Совѣту, по соглашенію со Вторымъ Отдѣленіемъ Собств. Е. И. В. Канцеляріи, испрашивать Высочайшее соизволеніе на разсмотрѣніе въ законодательномъ порядкѣ видовъ и предположеній, касающихся отмѣны, измѣненія и дополненія дѣйствующихъ законоположеній.

д) Сношенія съ Министрами и Главноуправляющими о сообщеніи свѣдѣній по дѣламъ, въ коихъ допущено отступленіе отъ закона.

Стремленіе къ возможно полному проведенію въ управленіи началъ законности, въ видахъ исполненія возвѣщенной въ Указѣ 12 дек. 1904 г. Высочайшей Воли, приводитъ къ мысли о необходимости предоставить Гос. Думѣ просить Министровъ и Главноуправляющихъ, отдѣльными частями о разъясненіи тѣхъ дѣйствій сихъ Министровъ и Главноуправляющихъ, которыя, по мнѣнію Думы, уклоняются отъ дѣйствующаго закона. Подобное полномочіе Гос. Думы являлось бы необходимымъ завершеніемъ того широкаго участія въ мѣрахъ, направленныхъ къ охраненію силы закона, которое должно быть ей предоставлено, согласно Высочайшимъ предначертаніямъ. Учрежденіе, призываемое довѣріемъ Государя Императора къ обсужденію законодательныхъ предположеній по всѣмъ почти предметамъ государственнаго управленія и къ попеченію о соотвѣтствіи закона и жизни, путемъ представленія Верховной Власти предположеній объ измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законоположеній, естественно, должно обладать полномочіемъ обращать вниманіе всѣхъ ближайше заинтересованныхъ лицъ и учрежденій на тѣ явленія окружающей жизни, въ коихъ замѣчается разногласіе съ закономъ.

Признавая поэтому полезнымъ предоставить Гос. Думѣ право просить у Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями разъясненій относительно замѣченныхъ Думою отклоненій отъ законнаго порядка въ частяхъ ввѣреннаго имъ управленія, Министръ Внутр. Дѣлъ не можетъ, однако, упускать изъ виду необходимости такой постановки этого дѣла, чтобы полномочіе это не обратилось въ необоснованное вторженіе Думы въ область министерскаго упраленія, съ нарушеніемъ спокойнаго и безостановочнаго теченія дѣлъ исполнительной власти.

Съ этой точки зрѣнія, полномочія Гос. Думы должны сводиться лишь къ праву обращать вниманіе Министра на замѣченное Думою въ дѣйствіяхъ Министра или его подчиненныхъ отступленіе отъ существующихъ законовъ и Высочайшихъ повелѣній. Если по изслѣдованіи обстоятельствъ, на которыя указываетъ Дума, Министръ придетъ къ заключенію, что въ данномъ случаѣ дѣйствительно допущено отступленіе отъ закона, то указаніе на это со стороны Думы послужитъ лишь къ точнѣйшему и болѣе строгому соблюденію и исполненію велѣній закона, изложенныхъ въ статьяхъ 65 Осн. Зак. и 153 Учр. Мин., а, слѣдовательно, и къ осуществленію Высочайшей

Воли, изъясненной въ п. 1 Указа 12 дек. 1904 г. Если, обратно, Министръ не согласится съ мнѣніемъ Думы по соображеніямъ фактическаго или правового свойства, то обстоятельство это можетъ повести къ различнымъ послѣдствіямъ въ соотвѣтствіи съ основаніями разногласія. Ходатайство Думы можетъ быть вызвано неточностью бывшихъ въ ея распоряженіи свѣдѣній относительно фактической стороны дѣла, обратившей на себя вниманіе и вызвавшей съ ея стороны запросъ. Въ такомъ случаѣ, при надлежащемъ разъясненіи со стороны Министра, Гос. Дума удовлетворится этими объясненіями, чѣмъ дѣло и будетъ исчерпано. Можетъ, однако, получиться и разногласіе въ пониманіи закона между Министромъ и Государственною Думою по дѣламъ, составившимъ предметъ спора. Но и въ этомъ случаѣ разъясненіе истиннаго смысла закона, отсюда возникающее, надлежитъ признать желательнымъ, въ видахъ охраненія началъ законности во всей ихъ силѣ. Въ подобныхъ случаяхъ вопросъ, обращаемый къ Министру, можетъ послужить Гос. Думѣ основаніемъ для представленія Верховной Власти, черезъ Гос. Совѣтъ, о необходимости аутентическаго толкованія истиннаго смысла неяснаго въ его примѣненіи закона, подобное же истолкованіе составляетъ предметъ законодательной власти и подлежитъ обсужденію въ Гос. Думѣ и въ Гос. Совѣтѣ (п. 3 ст. 31 Учр. Гос. Сов.).

Но для того, чтобы полномочія Гос. Думы просить разъясненій Министровъ имѣли дѣйствительную силу, представлялось бы необходимымъ опредѣлить въ законѣ крайній срокъ для сообщенія Министрами разъясненій по обращеннымъ къ нимъ просьбамъ и дать возможность Гос. Думѣ доводить до Высочайшаго свѣдѣнія въ ежемѣсячныхъ отчетахъ, повергаемыхъ на Высочайшее усмотрѣніе ея Предсѣдателемъ, какъ о случаяхъ отказа Министровъ въ сообщеніи свѣдѣній на поставленные Думой вопросы, такъ равно и о тѣхъ разъясненіяхъ Министровъ, которыя признаются Думою недостаточными.

Предполагаемое полномочіе Гос. Думы не можетъ, само собою разумѣется, почитаться заимствованіемъ существующаго въ Западно-Европейскихъ государствахъ права интерпеляціи и запроса, принадлежащаго палатамъ народныхъ представителей, съ которымъ оно не будетъ имѣть ничего общаго. Право интерпеляціи въ Западныхъ государствахъ есть орудіе борьбы политическихъ партій и средство надзора за дѣятельностью исполнительной власти не только съ точки зрѣнія законности, но и цѣлесообразности ихъ дѣйствій. У насъ же, гдѣ назначеніе и увольненіе Министровъ отъ должности имѣютъ мѣсто по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію (ст. 29 Учр. Мин.)

и надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій административныхъ властей принадлежитъ одному только Государю Императору, и Дума въ этомъ дѣлѣ не должна имѣть участія. Что же касается надзора за законностью дѣйствій всѣхъ вообще правительственныхъ лицъ и учрежденій, то онъ ввѣренъ также и Прав. Сенату (ст. 1 Учр. Сен.). Такимъ образомъ, предоставленіе Гос. Думѣ права просить Министровъ о доставленіи разъясненій относительно законности дѣйствій въ кругѣ ихъ вѣдомствъ будетъ имѣть значеніе лишь способа осуществленія Думою ея участія, наравнѣ съ другими учрежденіями, въ охраненіи и неуклонномъ проведеніи начала законности въ управленіи Имперіей.

Переходя къ условіямъ осуществленія этого полномочія, слѣдуетъ отмѣтить, что правильная его постановка требуетъ, чтобы Дума пользовалась имъ лишь въ случаѣ дѣйствительной надобности и достаточныхъ къ тому основаній. Для этого казалось бы необходимымъ обставить осуществленіе этого полномочія извѣстными условіями, къ коимъ слѣдуетъ отнести возбужденіе въ Думѣ предположенія о необходимости просить разъясненій не иначе, какъ въ письменной формѣ, за подписаніемъ, по крайней мѣрѣ, до тридцати членовъ, голосованіе текста ходатайства въ Общемъ Собраніи Думы и обращеніе его къ Министру лишь при условіи полученія большинства голосовъ за его предъявленіе.

Лучшимъ затѣмъ обезпеченіемъ обдуманнаго представленія на Высочайшее усмотрѣніе, въ ежемѣсячныхъ отчетахъ, о случаяхъ, по которымъ Дума постановляетъ заключеніе о неудовлетворительности объясненій Министровъ, являлось бы требованіе, чтобы, при голосованіи вопроса о такомъ представленіи, рѣшеніе Думы получало силу только при условіи принятія его большинствомъ двухъ третей голосовъ въ Общемъ Собраніи.

Совокупность этихъ условій обезпечитъ, надо надѣяться, достаточную осторожность въ пользованіи членами Государственной Думы предоставляемымъ имъ полномочіемъ. Но и при соблюденіи указанныхъ формальностей это полномочіе должно быть ограничено извѣстными предѣлами, а именно обращеніе къ Министрамъ за объясненіями должно имѣть мѣсто лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда сообщеніе объясненія Гос. Думѣ не причиняетъ ущерба государственнымъ интересамъ. По существу и содержанію многія дѣла и предметы какъ внутренняго управленія, такъ и внѣшней политики, связаны съ непремѣннымъ сохраненіемъ тайны, а потому даже въ видѣ объясненій на вопросъ, обращенный къ подлежащему Министру, не могутъ подлежать оглашенію въ многолюдномъ и разно-

образномъ по составу собраніи Гос. Думы. Къ числу такихъ предметовъ принадлежатъ многіе вопросы военные и морскіе, нѣкоторыя дѣла финансовыя, многія дипломатическія сношенія и т. п. Къ сожалѣнію, совершенно невозможно предусмотрѣть и перечислить въ законѣ всѣ виды подобныхъ дѣлъ и предметовъ, а потому и необходимо упомянуть о возможности отказа Министра въ просимыхъ Думою свѣдѣніяхъ, по причинѣ государственной тайны, предоставивъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ самой Думѣ обсудить, насколько основательно подобное объясненіе со стороны Министра, и, въ случаѣ несогласія съ его мнѣніемъ усиленнаго большинства голосовъ въ Общемъ Собраніи Думы, представить, путемъ отчета, разрѣшеніе этого разномыслія на усмотрѣніе Его Имп. Величества.

Наконецъ, казалось бы правильнымъ не предоставлять Думѣ полномочія просить свѣдѣній по дѣламъ, касающимся вѣдомствъ и учрежденій, которыя по закону не подчинены Прав. Сенату (ст. 1 Учр. Пр. Сен.). Основаніемъ къ установленію такого правила служило бы то, совершенно основательное соображеніе, что изъ надзора Правительствующаго Сената изъяты вѣдомства, или стоящія совершенно въ сторонѣ отъ общаго государственнаго управленія (Собств. Е. В. Канцелярія по вѣдомству Учр. Имп. Маріи), или находящіяся подъ непосредственнымъ надзоромъ и руководствомъ Его Имп. Величества (Министерство Имп. Двора и Удѣловъ).

III.

Обращаясь къ основаніямъ и порядку выбора членовъ Гос. Думы, Министръ Вн. Д. считаетъ необходимымъ остановиться на предметѣ этомъ съ особой подробностью.

Не подлежитъ сомнѣнію, что правильная постановка этого дѣла представляется едва-ли не самымъ важнымъ вопросомъ предстоящаго прообразованія. Отъ основаній, на коихъ будутъ произведены выборы, зависитъ самый составъ избираемыхъ лицъ, зависятъ и тѣ воззрѣнія и та степень пониманія дѣлъ государственнаго управленія, которыя они принесутъ съ собою. Если способъ участія избранныхъ населеніемъ лицъ въ обсужденіи законодательныхъ предположеній и кругъ предметовъ, предоставляемыхъ ихъ вѣдѣнію, опредѣлятъ собою границы, въ которыхъ будетъ протекать ихъ дѣятельность, то, наоборотъ, основанія выборовъ предрѣшатъ самое направленіе дѣятельности этихъ лицъ и свойство ихъ отношеній къ упадающей на нихъ трудной задачѣ.

Мѣстности Имперіи и разряды населенія, отъ которыхъ надлежитъ производить выборы.

Въ Высочайшемъ рескриптѣ не содержится предуказаній о томъ, отъ какихъ именно мѣстностей Имперіи надлежитъ призывать выборныхъ отъ населеній, но не предуказано и какихъ-либо въ этомъ отношеніи ограниченій. Отсюда слѣдуетъ, что избраніе членовъ Гос. Думы должно быть произведено во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, гдѣ развитіе гражданственности и наличность зрѣлыхъ общественныхъ силъ возможность къ тому открываютъ, дабы пользы и нужды всего населенія имѣли у Престола своихъ выразителей и начертаніе законовъ, по отношенію къ каждой мѣстности, сообразовалось съ порядкомъ, въ Высочайшемъ рескриптѣ возвѣщенномъ. Возможно послѣдовательное проведеніе этого начала представляется существенно необходимымъ, въ виду разноплеменности и разно-

образія мѣстныхъ особенностей Имперіи, влекущихъ за собою и разнообразіе дѣйствующихъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ законовъ и порядковъ, населенію другихъ мѣстностей неизвѣстныхъ. Мѣра эта должна получить и важное государственное значеніе въ дѣлѣ сближенія многочисленныхъ народностей, объединенныхъ подъ сѣнью Русской Державы, съ кореннымъ русскимъ населеніемъ и установленія между ними болѣе правильнаго взаимодѣйствія. Устраненіе при этомъ условіи какой-либо мѣстности отъ участія въ избраніи членовъ Гос. Думы, какъ не вызываемое государственной необходимостью, могло бы возбудить справедливое неудовольствіе соотвѣтствующей части населенія, а потому являлось бы мѣрою, нецѣлесообразною и нарушающею возвѣщенное Высочайшею Властью начало.

а) Кочевые и бродячіе инородцы.

Высказываясь посему за повсемѣстный въ Имперіи выборъ членовъ Гос. Думы и находя, что извѣстное различіе между отдѣльными мѣстностями, въ соотвѣтствіи съ государственнымъ ихъ значеніемъ, можно сдѣлать только въ порядкѣ распредѣленія между ними числа членовъ Думы, Министръ Вн. Д. полагаетъ, что изъятію изъ участія въ сихъ выборахъ подлежали бы кочевые и бродячіе инородцы окраинъ Имперіи. Громадная часть этихъ инородческихъ племенъ стоитъ на крайне низкой ступени гражданскаго развитія. Помимо сего, всѣ они пользуются многочисленными изъятіями и особливыми льготами въ дѣлѣ отбыванія государственныхъ повинностей, ставящими ихъ въ совершенно обособленное положеніе въ государствѣ. При такихъ условіяхъ инородцы эти едва ли могутъ съ пользой для дѣла принять чрезъ избираемыхъ лицъ участіе въ занятіяхъ Гос. Думы. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда при разсмотрѣніи Думою законодательныхъ предположеній, относящихся къ кочевымъ инородцамъ, окажется потребность въ ближайшемъ ознакомленіи съ особеностями ихъ быта, въ Думу могутъ быть приглашаемы для объясненій ихъ представители на тѣхъ же основаніяхъ, на коихъ будутъ приглашаться для объясненій прочія лица, могущія быть полезными своими знаніями и опытомъ.

Наряду съ этимъ надлежало бы, по мнѣнію Министра Вн. Д., допустить еще два изъятія изъ указаннаго выше общаго правила, а именно по отношенію къ Великому Княжеству Финляндскому и къ евреямъ.

б) Финляндскія губерніи.

Не касаясь вопроса о формѣ и правовой природѣ соединенія Финляндіи съ остальными частями Имперіи, нельзя не остановиться на чисто практическомъ соображеніи, а именно, что финляндскія губерніи составляютъ не только въ порядкѣ управленія и суда, но и въ порядкѣ законодательства обособленное цѣлое, причемъ въ отношеніи этихъ губерній, по дѣйствующему закону, въ дѣлѣ отправленія законосовѣщательныхъ обязанностей отведено широкое участіе Финл. Сейму. Наряду съ симъ, отношенія Финляндіи къ остальнымъ частямъ Имперіи въ области законодательства опредѣлены особыми правилами, изложенными въ Высочайшемъ Манифестѣ 3-го Февр. 1899 г., по силѣ котораго, при разсмотрѣніи проектовъ законовъ, имѣющихъ дѣйствовать на всемъ пространствѣ Имперіи, со включеніемъ Вел. Княжества Финляндскаго, а равно законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи, въ Гос. Совѣтѣ присутствуетъ извѣстное число Сенаторовъ Имп. Финляндскаго Сената. Посему, и такъ какъ образованіе Гос. Думы не измѣняетъ въ чемъ либо отношеній общегосударственнаго и мѣстнаго финляндскаго законодательства, представлялось бы правильнымъ выборовъ отъ финляндскихъ губерній въ Гос. Думу не производить, а при разсмотрѣніи Думою предположеній объ изданіи указанныхъ выше законовъ предоставлять участіе въ Думѣ депутатамъ отъ Финляндскаго Сейма, по выбору каждаго изъ сословій, съ тѣмъ, чтобы неприбытіе въ засѣданіе Гос. Думы означенныхъ депутатовъ не останавливало разсмотрѣнія подлежащихъ дѣлъ.

в). Евреи.

Что касается евреевъ, правовое положеніе которыхъ, по соображеніямъ свойства государственнаго, представляется въ многихъ отношеніяхъ ограниченнымъ, по сравненію съ положеніемъ прочихъ подданныхъ Имперіи, то очевидно, что и въ дѣлѣ участія въ выборахъ они не могутъ быть поставлены въ одинаковое положеніе съ остальнымъ населеніемъ.

Если евреи не допускаются къ избранію въ земскіе и городскіе гласные, то впредь до измѣненія этихъ порядковъ, равно какъ отмѣны прочихъ по отношенію къ нимъ ограниченій, было бы совершенно непослѣдовательно открывать евреямъ такой же доступъ

въ среду Гос. Думы, какъ и представителямъ прочихъ населяющихъ Имперію инородцевъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что вопросъ объ участіи евреевъ въ выборахъ членовъ Гос. Думы не можетъ быть рѣшенъ отдѣльно отъ пересмотра всѣхъ вообще относящихся до нихъ узаконеній. Посему Министръ Вн. Д. полагалъ бы оставить этотъ вопросъ открытымъ для будущаго времени, подобно тому, какъ это сдѣлано въ отношеніи участія ихъ въ земскихъ и городскихъ выборахъ. Такая постановка представилась бы тѣмъ болѣе правильною, что обсужденіе всей совокупности ограничительныхъ по отношенію къ евреямъ правилъ намѣчается въ ближайшемъ будущемъ, когда въ соотвѣтствіи съ послѣдствіями сего обсужденія представится возможнымъ дать надлежащее рѣшеніе и вопросу объ участіи ихъ въ выборѣ членовъ Гос. Думы.

За указанными выше изъятіями и ограниченіями, выборы надлежало бы, по мнѣнію Министра Вн. Д., производить на всемъ пространствѣ Имперіи и при томъ, какъ замѣчено выше, на началахъ равномѣрности съ нѣкоторымъ лишь уклоненіемъ отъ нея, если это будетъ признано необходимымъ по соображеніямъ государственнымъ, въ порядкѣ опредѣленія числа членовъ Гос. Думы отъ отдѣльныхъ мѣстностей и областей.

Число членовъ Государственной Думы и распредѣленіе ихъ по мѣстностямъ Имперіи.

Эта равномѣрность находила бы выраженіе въ установленіи извѣстнаго соотношенія между количествомъ населенія области или губерніи и числомъ членовъ Гос. Думы, отъ нея избираемыхъ. Начало численности неселенія во всякомъ случаѣ должно быть принято за основаніе для распредѣленія членовъ Гос. Думы по мѣстностямъ Имперіи, ибо нѣтъ другого основанія, которое представлялось бы въ данномъ случаѣ примѣнимымъ. Возможно, однако, ввести нѣкоторую поправку къ этому основанію, принявъ во вниманіе также и пространство, губерніей занимаемое, а именно распредѣлить часть членовъ Гос. Думы въ соотвѣтствіи съ пространствомъ, губерніей или областью занимаемымъ, а часть въ соотвѣтствіи съ численностью населенія. Такая поправка имѣла бы значеніе для малозаселенныхъ окраинъ Имперіи, облегчая возможность представительства разностороннихъ мѣстныхъ интересовъ, которые, въ противномъ случаѣ, въ виду малой населенности мѣстности, не найдутъ достаточнаго себѣ выраженія. Въ особенности же она

представлялась бы справедливою по отношенію къ центральнымъ губерніямъ, интересы которыхъ въ противномъ случаѣ будутъ представлены въ Гос. Думѣ недостаточно, въ сравненіи съ густо населенными губерніями западной окраины Имперіи: подобная поправка въ распредѣленіи числа членовъ Гос. Думы отъ отдѣльныхъ губерній соотвѣтствовала бы и государственному значенію коренныхъ русскихъ губерній въ общемъ строѣ Имперіи. Во всякомъ, однако, случаѣ основнымъ мѣриломъ для опредѣленія числа членовъ Гос. Думы отъ отдѣльныхъ мѣстностей должна являться численность населенія, въ соотвѣтствіи съ коей Министръ Вн. Д. полагалъ бы опредѣлить и общее количество ихъ отъ всей Имперіи.

Если положить, въ среднемъ, одного члена Думы на каждые 250,000 человѣкъ населенія, исходя изъ численности населенія, установленной по даннымъ переписи 1897 г., то Гос. Дума составилась бы приблизительно изъ пятисотъ членовъ. Не пытаясь предрѣшать ея численный составъ, который въ значительной мѣрѣ будетъ зависѣть отъ самого устройства этого законосовѣщательнаго учрежденія, Министръ Вн. Д. не можетъ, однако, не отмѣтить, что при условіи избранія членовъ Думы отъ всѣхъ мѣстностей Имперіи количество ихъ едва ли можетъ быть существенно уменьшено противъ указаннаго, безъ опасенія отдалить избираемыхъ лицъ отъ интересовъ населенія. Въ этомъ отношеніи нельзя не принять во вниманіе, что, напримѣръ, въ Германіи одинъ депутатъ отъ населенія приходится приблизительно на 141 тысячу, въ Пруссіи — на 73, во Франціи на 66, въ Италіи — на 60 тысячъ, а въ нѣкоторыхъ государствахъ и на значительно меньшее число населенія; между тѣмъ, если полномочія депутатовъ, въ виду различія политическихъ условій, существенно отличаются отъ положенія членовъ Гос. Думы, то техническія условія ихъ дѣятельности совершенно однородны; одинакова и степень близости къ населенію, которая требуется для дѣйствительнаго знакомства съ его потребностями. Съ другой, однако, стороны врядъ ли возможно и какое-либо увеличеніе числа этихъ представителей, такъ какъ въ этомъ случаѣ въ сильной степени затруднятся условія дѣятельности Гос. Думы *).

*) Около той же цифры колеблются и составы Западно-Европейскихъ законодательныхъ собраній, правда, при значительно меньшемъ, чѣмъ въ Россіи, количествѣ населенія. Такъ, въ Германскомъ Рейхстагѣ засѣдаютъ 397 депутатовъ, въ Прусской Нижней Палатѣ—433, во Французской Палатѣ — 534, въ Итальянской — 508, въ Австріи — 425, въ Англіи—670.

Основанія выборовъ.

Переходя къ основаніямъ, на которыхъ представлялось бы возможнымъ произвести избраніе членовъ Думы и мысленно представляя себѣ различныя ихъ сочетанія, необходимо, очевидно, сдѣлать выборъ между нижеслѣдующими началами:

1) началомъ сословныхъ выборовъ, съ избраніемъ каждымъ сословіемъ членовъ Гос. Думы исключительно изъ своей среды;

2) началомъ сословныхъ выборовъ, но съ правомъ каждаго или нѣкоторыхъ сословій избирать членами Гос. Думы лицъ другихъ состояній;

3) началомъ всесословныхъ выборовъ чрезъ посредство существующихъ общественныхъ учрежденій и союзовъ;

4) началомъ всесословныхъ, всеобщихъ и равныхъ выборовъ, съ предоставленіемъ участія въ нихъ всѣмъ и каждому при условіи достиженія извѣстнаго возраста;

и 5) началомъ всесословныхъ, выборовъ, производимыхъ на самостоятельныхъ, для этой именно цѣли установленныхъ, основаніяхъ при условіи имущественнаго или иного личнаго ценза.

а) Сословные выборы.

Обращаясь къ сравнительной оцѣнкѣ всѣхъ этихъ предположеній и останавливаясь прежде всего на первомъ. которое какъ бы предуказывается всѣмъ историческимъ прошлымъ Россіи, нельзя не признать, что производство выборовъ по сословіямъ, какъ историческимъ и бытовымъ подраздѣленіямъ населенія, представляло бы, съ отвлеченной точки зрѣнія, много существенныхъ преимуществъ. Объединенные происхожденіемъ, родомъ занятій, образомъ жизни и близкимъ знакомствомъ между собою ихъ членовъ, сословныя общества способны избрать въ своей средѣ дѣйствительно достойныхъ и знакомыхъ съ нуждами сословія лицъ. Въ этомъ случаѣ имѣлась бы и готовая избирательная организація въ видѣ сословныхъ обществъ и ихъ собраній и, при условіи равномѣрнаго распредѣленія избираемыхъ между отдѣльными сословными обществами, составъ Государственной Думы отражалъ бы всѣ интересы и мнѣнія населенія въ томъ самомъ бытовомъ ихъ сочетаніи, какое имѣетъ мѣсто въ дѣйствительной жизни.

Всѣ эти положительныя стороны сословныхъ выборовъ могутъ, однако, имѣть значеніе въ томъ случаѣ, если населеніе дѣйстви-

тельно подраздѣляется на прочныя и жизненныя сословныя общества, члены которыхъ связаны единствомъ образа жизни, занятій, интересовъ и историческимъ преемствомъ воззрѣній.

Условій этихъ не имѣется, между тѣмъ, въ общественномъ строѣ современной Россіи. Хотя по закону онъ и покоится на началахъ сословности, но общій всѣмъ народамъ экономическій процессъ, въ связи съ цѣлымъ рядомъ государственныхъ преобразованій послѣднихъ десятилѣтій, давно уже расшаталъ, а во многомъ и уничтожилъ, тѣ сословныя подраздѣленія, которыя начертаны въ законѣ. Развитіе общественной жизни постепенно выдвигаетъ рядъ интересовъ, которые мощною цѣпью связываютъ людей другъ съ другомъ, безъ различія состояній и происхожденія, замѣняя понятіемъ общественнаго интереса понятіе пользъ и нуждъ сословныхъ.

Обезземеленіе дворянства и промышленное развитіе страны, отвлекшее значительныя крестьянскія массы отъ земледѣльческаго труда къ отхожимъ и фабричнымъ заработкамъ, съ каждымъ годомъ умножаютъ число лицъ, которыя, сохраняя лишь внѣшнюю связь съ своимъ сословіемъ, стекаются въ города и сливаются въ нихъ съ кореннымъ торгово-промышленнымъ населеніемъ, сословное устройство котораго никогда не имѣло жизненнаго значенія. Дѣйствительно, мѣщанскія общества, ограничивая свою дѣятельность избраніемъ сословныхъ управленій, не объединяютъ сословія какой либо внутренней связью и представляютъ обветшалыя учрежденія, совершенное упраздненіе которыхъ есть вопросъ, давно уже поставленный на очередь. Упраздненіе ремесленнаго сословія предуказано Высочайшей Властью еще въ 1870 г. и сословныя ремесленныя общества за постепеннымъ ихъ закрытіемъ сохранились нынѣ не болѣе, какъ въ 30 или 35 городахъ; купеческія сословныя общества тоже существуютъ въ очень немногихъ лишь крупныхъ центрахъ и состоятъ изъ лицъ, пріобрѣтающихъ это званіе путемъ выборки торговыхъ и сословныхъ документовъ и утрачивающихъ его съ прекращеніемъ уплаты торговыхъ пошлинъ. Такимъ образомъ, на дѣлѣ сословный строй въ городахъ не имѣетъ почти никакого значенія и всѣ отношенія, и экономическія, и бытовыя, городского населенія покоятся на иныхъ совершенно началахъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ и въ городахъ, и внѣ городовъ, сложились уже обширные общественные классы личныхъ дворянъ и личныхъ и потомственныхъ почетныхъ гражданъ, которые, принадлежа по имени къ особымъ сословіямъ, не отвѣчаютъ признаку сословности—рожденію въ данномъ состояніи, и состоятъ изъ лицъ самыхъ разнообраз-

ныхъ занятій, ничего общаго другъ съ другомъ не имѣющихъ, и особыхъ сословныхъ обществъ не образуютъ. Самъ законъ содѣйствуетъ постепенному смѣшенію сословій и переходу изъ одного состоянія въ другое. Помимо измѣненія сословнаго положенія лица, въ зависимости отъ службы и образованія, самое рожденіе невсегда обезпечиваетъ унаслѣдованіе сословныхъ правъ родителей. Такъ, напримѣръ, дѣти личныхъ дворянъ, по закону, суть потомственные почетные граждане, дѣти личныхъ почетныхъ гражданъ—мѣщане, а потомственные почетные граждане изъ дѣтей личныхъ дворянъ (ст. 529 т. IX Св. Зак.) могутъ вступать въ состояніе мѣщанъ. Одно изъ основныхъ состояній—духовенство—послѣ законовъ 1867 и 1869 гг. совершенно утратило уже свой прежній сословный характеръ. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи, какъ, напримѣръ, въ десяти Привислинскихъ губерніяхъ, никакой почти сословной организаціи уже не существуетъ; въ нѣкоторыхъ же мѣстностяхъ, какъ, напримѣръ, въ возсоединенной части Бессарабіи и въ многихъ мѣстностяхъ Кавказа, сословій и вовсе не имѣется.

Такимъ образомъ, выборъ членовъ Гос. Думы на сословныхъ началахъ, въ многихъ обширныхъ мѣстностяхъ Имперіи, въ частности во всѣхъ городахъ, число жителей которыхъ въ 1897 г. составляло уже около 17 милліоновъ, т. е. 13,5% всего населенія, представляется совершенно невозможнымъ. Отсюда возникла бы во всякомъ случаѣ необходимость устраивать для этихъ мѣстностей и для городовъ выборы на иномъ какомъ-либо началѣ, которое подорвало бы стройность всей сословной избирательной системы въ ея цѣломъ.

Нельзя также не принять во вниманіе, что и въ мѣстностяхъ Имперіи, въ которыхъ имѣются сословныя общества, онѣ распредѣляются весьма неравномѣрно. Такъ, напримѣръ, во всей Сибири, въ Средне-Азіатскихъ областяхъ, въ большинствѣ губерній Кавказскаго края и даже въ нѣкоторыхъ губерніяхъ Европейской Россіи, дворянскихъ обществъ, и даже мѣстныхъ дворянъ, не имѣется вовсе и имѣются исключительно почти сословныя общества сельскихъ обывателей; посему при производствѣ выборовъ на сословномъ началѣ все представительство этихъ мѣстностей выражалось бы въ выборныхъ отъ лицъ сельскаго состоянія.

Наконецъ, во всѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ выборы исходили бы изъ сословныхъ началъ, пришлось бы лишить участія въ нихъ многіе общественные слои, какъ, напримѣръ, священно и церковно-служителей, не образующихъ сословій и не входящихъ въ составъ какихъ-либо сословныхъ обществъ; далѣе, упомянутыхъ уже выше личныхъ и потомственныхъ почетныхъ гражданъ и личныхъ дворянъ; да и

многіе потомственные дворяне не имѣли бы при этомъ условіи участія въ выборахъ, такъ какъ въ дворянскихъ собраніяхъ пользуются голосами не всѣ изъ нихъ, а лишь тѣ, которые владѣютъ недвижимостью и удовлетворяютъ при этомъ нѣкоторымъ другимъ условіямъ (чинъ четырнадцатаго класса или аттестатъ высшаго или средняго учебнаго заведенія и т. д.).

Нельзя, съ другой стороны, упускать изъ виду, что на 96 милліоновъ лицъ сельскаго состоянія въ Имперіи насчитывается лишь 1.200,000 потомственныхъ дворянъ. Слѣдовательно, при строгомъ примѣненіи начала сословности, пришлось бы ввести въ Гос. Думу на одного члена изъ дворянъ восемьдесятъ членовъ изъ крестьянъ или сильно сократить представительство отъ крестьянъ въ пользу представительства дворянскаго.

Лишнее доказывать, что при современномъ состояніи крестьянства, его экономическомъ положеніи и степени образованія, исключительно крестьянскій составъ Гос. Думы, при всей надежности этого сословія въ политическомъ отношеніи, не принесъ бы существенной пользы дѣлу созиданія законовъ, а лишь осложнилъ бы и безъ того тяжелый трудъ правительства по управленію страною. Вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя упускать изъ виду, что крестьянство въ массѣ болѣе или менѣе однообразно, а потому болѣе или менѣе однообразны повсемѣстно и его интересы. Что же касается интересовъ остальныхъ частей населенія, то они столь же разнообразны, сколь многочислены группы, на которыя эти части распадаются. При такихъ условіяхъ составленіе Гос. Думы изъ однихъ почти крестьянъ явилось бы и несправедливымъ по отношенію къ лицамъ другихъ состояній.

Если же, останавливаясь, на началѣ сословныхъ выборовъ попытаться ввести въ эти численныя отношенія сословій крестьянскаго и дворянскаго извѣстную поправку въ порядкѣ распредѣленія между ними количества подлежащихъ избранію членовъ Гос. Думы, то каждая такая поправка окажется искусственной и не будетъ внушать къ себѣ довѣрія, тѣмъ болѣе, что поправка, для дѣйствительности ея, должна бы выразиться въ сокращеніи крестьянскаго и увеличеніи дворянскаго представительства въ десятки разъ по сравненію съ дѣйствительнымъ соотношеніемъ численности этихъ сословій.

Такимъ образомъ, въ случаѣ производства выборовъ на сословномъ началѣ интересы населенія получили бы крайне неодинаковое по разнымъ мѣстностямъ и весьма неравномѣрное выраженіе и притомъ въ искусственныхъ, установленныхъ закономъ соотношеніяхъ, а

не въ томъ видѣ, въ какомъ соотношеніе этихъ интересовъ имѣетъ мѣсто въ дѣйствительной жизни.

Независимо сего, нельзя не считаться и съ тѣмъ, какъ отнеслось бы къ подобной постановкѣ выборовъ общественное мнѣніе страны, къ успокоенію котораго направлено въ немалой степени возвѣщенное Высочайшимъ рескриптомъ преобразованіе. Не подлежитъ, между тѣмъ, сомнѣнію, что производство выборовъ по сословіямъ едва ли встрѣтило бы сочувствіе въ обществѣ. Въ этомъ отношеніи нельзя не принять во вниманіе, что всѣ почти государственныя и общественныя преобразованія послѣднихъ десятилѣтій осуществлялись на всесословныхъ началахъ и устраняли мало-по-малу сословность изъ обихода текущей жизни. Положеніе о пошлинахъ уравняло всѣ сословія въ правахъ на занятія торговлею и промыслами. Судебные Уставы подчинили лицъ всѣхъ состояній одинаковому порядку отвѣтственности и гражданскаго разбирательства въ общихъ судахъ. Уставъ о воин. пов. сдѣлалъ эту повинность всесословною и равно обязательною для всѣхъ. Положеніе о зем. учр. предоставило всѣмъ и каждому одинаковое участіе въ мѣстномъ хозяйственномъ самоуправленіи, въ зависимости лишь отъ рода и размѣра владѣемаго имущества. Городовое Положеніе замѣнило всесословнымъ общественнымъ управленіемъ прежній сословный строй городскихъ хозяйственныхъ учрежденій, и т. д. При такихъ условіяхъ въ обществѣ не могло не сложиться неблагопріятнаго отношенія къ сословнымъ выборамъ, которые, въ силу указанныхъ выше причинъ, неизбѣжно ведутъ, и не могутъ не вести, къ ограниченію участія въ этомъ дѣлѣ однихъ сословій въ пользу другихъ. И дѣйствительно, попытка ввести сословное начало въ устройство земскихъ учрежденій вызвала повсемѣстное неудовольствіе въ средѣ самихъ земскихъ собраній, состоящихъ по преимуществу изъ дворянъ, интересамъ коихъ долженъ былъ, казалось, отвѣчать этотъ порядокъ, и Высочайшая Власть, указомъ 12 дек. 1904 г., предначертала уже устраненіе изъ строя земскихъ учрежденій этого начала. Можно думать, что, при нынѣшнемъ настроеніи умовъ, даже и часть дворянскихъ обществъ отнеслась бы отрицательно не только къ предоставленію дворянству, какъ таковому, въ дѣлѣ выборовъ какихъ-либо преимуществъ по сравненію съ другими сословіями, но и вообще къ производству выборовъ на сословныхъ началахъ.

Признавая по симъ соображеніямъ мысль о выборѣ членовъ Гос. Думы на сословныхъ началахъ неосуществимою въ современныхъ условіяхъ общественнаго строя Россіи, Министръ Вн. Д. пола-

галъ бы правильнымъ отказаться по тѣмъ же соображеніямъ и отъ ограниченныхъ сословныхъ выборовъ, въ смыслѣ устройства ихъ на сословномъ началѣ, но съ предоставленіемъ сословіямъ избирать представителей изъ среды лицъ всякихъ другихъ состояній. Система эта, не давая тѣхъ положительныхъ результатовъ, которые можетъ обѣщать сословная, не устраняетъ въ то же время указанныхъ выше неудобствъ, съ сословными выборами связанныхъ.

За невозможностью установить выборы членовъ Гос. Думы на сословныхъ началахъ, не остается иного выхода, какъ обратиться къ производству выборовъ на основаніяхъ всесословныхъ. Выборы эти можно установить, какъ указано выше, на одномъ изъ двухъ основаній: допустить къ участію въ нихъ всѣхъ лицъ, пользующихся общею гражданскою правоспособностью, или только тѣхъ изъ нихъ, которые удовлетворяютъ сверхъ того и нѣкоторымъ внѣшнимъ условіямъ состоятельности или степени образованія; какъ и въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ выборы эти могутъ быть или прямыми, при которыхъ каждый избиратель подаетъ голосъ непосредственно, или степенными, осуществляемыми чрезъ посредство промежуточныхъ организацій.

б) Всеобщіе и равные выборы.

Останавливаясь прежде всего на предположеніи о всеобщихъ и равныхъ выборахъ, выдвигаемомъ на видъ въ сужденіяхъ печати и нѣкоторыхъ общественныхъ учрежденій, нельзя не замѣтить, что система эта, для успѣшности ея, требуетъ цѣлаго ряда условій. Этими условіями является достаточно высокій уровень развитія народныхъ массъ и увѣренность въ томъ, что въ выборахъ приметъ дѣятельное участіе все населеніе, а не отдѣльные случайные его разряды. При наличности этихъ данныхъ, если бы составъ членовъ Думы, этимъ путемъ полученный, отражалъ совокупное мнѣніе Россіи, въ томъ самомъ относительномъ распредѣленіи и сочетаніи отдѣльныхъ оттѣнковъ мнѣній, какое имѣетъ мѣсто въ дѣйствительной жизни, и стоялъ въ то же время на высотѣ пониманія государственныхъ задачъ, правительство могло бы найти въ нихъ полезнаго и дѣятельнаго сотрудника. При отсутствіи же хотя бы одного изъ этихъ условій всеобщіе выборы должны неизбѣжно дать односторонній или не отвѣчающій вовсе своему назначенію составъ Гос. Думы.

Въ дѣйствительности, однако, ни одного изъ этихъ условій на лицо не имѣется. Установленіе всеобщей и равной подачи голосовъ на началѣ прямыхъ выборовъ встрѣтило бы прежде всего препятствія, почти непреодолимыя, въ географическихъ условіяхъ Имперіи. Если опредѣлить общее число членовъ Думы даже въ 500 человѣкъ, полагая одного на 250,000 населенія, то каждый избирательный округъ составилъ бы въ среднемъ около 38,000 квадратныхъ верстъ, а если взять одну лишь густо заселенную Европейскую Россію, все же превысилъ бы, въ этомъ случаѣ, 12,000 квадратныхъ верстъ. Такое протяженіе избирательнаго участка, при плохомъ состояніи дорогъ, расходахъ и потерѣ времени, связанныхъ съ передвиженіемъ, исключало бы для громаднаго большинства населенія, особенно сельскаго, всякую возможность принять дѣйствительное участіе въ выборахъ, а тѣмъ болѣе сознательно остановить свой выборъ на томъ или иномъ лицѣ. Не менѣе существеннымъ препятствіемъ являлась бы и неграмотность значительной части населенія, исключающая возможность выборовъ по запискамъ, которыя, при указанномъ числѣ избирателей и протяженіи избирательнаго участка, не могутъ быть замѣнены никакимъ другимъ способомъ подачи голосовъ.

Но если даже отказаться отъ устройства всеобщихъ выборовъ на началахъ прямой подачи голосовъ, которая вообще считается какъ бы непремѣнной его принадлежностью, и, установивъ эти выборы на началахъ степенности, устранить тѣмъ самымъ затрудненія, создаваемыя обширностью избирательнаго участка, то и въ этомъ случаѣ всеобщіе выборы оказались бы въ нашихъ условіяхъ неосуществимыми.

Отсутствіе необходимаго общественнаго развитія у большинства сельскаго, а въ значительной части и городского населенія, имѣло бы слѣдствіемъ, съ одной стороны, массовое уклоненіе отъ участія въ выборахъ, которое наблюдается нерѣдко и среди Западно-Европейскаго населенія, а съ другой—легкую сравнительно возможность, при безразличіи населенія, подбирать голоса посредствомъ экономическаго давленія и иного рода воздѣйствій, преслѣдующихъ партійныя цѣли, чуждыя истиннымъ интересамъ государства. Полученное этимъ путемъ представительство интересовъ населенія носило бы случайный характеръ: въ немногихъ городскихъ поселеніяхъ въ выборахъ приняла бы участіе болѣе или менѣе значительная часть населенія; въ другихъ мѣстностяхъ приняли бы участіе отдѣльные только круги лицъ, а въ мѣстностяхъ съ смѣшаннымъ населеніемъ—отдѣльныя племенныя группы; въ третьихъ мѣстностяхъ выборы

прошли бы подъ сильнымъ давленіемъ фабрикантовъ, торговцевъ и другихъ экономически вліятельныхъ лицъ, которыя располагали бы голосами тысячъ и даже десятковъ тысячъ зависимаго отъ нихъ населенія, и т. д.; въ лучшемъ же случаѣ, при условіи устраненія случайностей и постороннихъ вліяній, составъ избранныхъ населеніемъ членовъ Гос. Думы слагался бы, по всей вѣроятности, исключительно почти изъ представителей низшихъ слоевъ населенія, совершенно неподготовленныхъ къ этому дѣлу и неспособныхъ даже разобраться, какъ слѣдуетъ, въ своихъ обязанностяхъ.

Надлежитъ имѣть въ виду, что и въ Западныхъ государствахъ, гдѣ, въ силу политическихъ условій, избирательныя системы, по необходимости, приближаются все болѣе къ началу всеобщей, равной и прямой подачи голосовъ, послѣдняя существуетъ далеко не вездѣ (ея нѣтъ въ Англіи, Венгріи, Италіи, Швеціи и другихъ государствахъ), а тамъ, гдѣ существуетъ (Франція, Германія, Австрія, Бельгія, Швейцарія и др.), не вездѣ примѣняется въ чистомъ ея видѣ, но сопровождается иногда различными ограниченіями и дополненіями; эти ограниченія и дополненія выражаются въ допущеніи, какъ въ Австріи съ 1896 г., рядомъ съ избраніемъ извѣстнаго числа депутатовъ путемъ всеобщей подачи голосовъ, избранія ихъ на иныхъ основаніяхъ разными группами населенія, въ предоставленіи, какъ въ Бельгіи, нѣкоторымъ разрядамъ населенія добавочныхъ голосовъ на выборахъ въ зависимости отъ возраста, семейнаго положенія, имущественнаго и образовательнаго ценза и т. п. Такому отношенію законодательствъ соотвѣтствуютъ и воззрѣнія науки, многіе представители которой отрицательно относятся къ всеобщему голосованію, какъ дающему въ результатѣ составъ избираемыхъ въ видѣ „собирательной посредственности“; воззрѣніе это совершенно справедливо отмѣчаетъ то обстоятельство, что, при широкомъ распространеніи избирательнаго права, умственный уровень избираемыхъ непремѣнно понижается, такъ какъ массы населенія руководствуются при избраніи не государственными способностями избираемаго, а другими, чисто внѣшними и случайными, условіями.

Совокупность этихъ соображеній побуждаетъ Министра Вн. Д. рѣшительно высказаться противъ установленія выборовъ на началахъ всеобщей подачи голосовъ, такъ какъ послѣдняя, при существующихъ общественныхъ условіяхъ и степени развитія гражданственности въ низшихъ слояхъ населенія, не можетъ обезпечить избранія въ Гос. Думу представителей зрѣлыхъ общественныхъ силъ.

в) Выборы чрезъ посредство общественныхъ учрежденій.

Нѣкоторой промежуточной ступенью между всеобщими выборами и выборами на основаніи особой ихъ организаціи являлось бы избраніе членовъ Гос. Думы чрезъ посредство существующихъ общественныхъ учрежденій. Начало это могло бы выразиться въ формѣ выбора ихъ земскими собраніями и городскими думами болѣе значительныхъ городовъ. Такой порядокъ представлялъ бы, конечно, извѣстныя преимущества по сравненію съ прямымъ выборомъ отъ населенія. Преимущества заключаются въ томъ, что учрежденія эти объединяютъ до извѣстной степени все населеніе губерніи и города и всѣ мѣстные интересы, и пріобрѣли уже обширный опытъ и близкое знакомство съ потребностями и нуждами народа. Сравнительно высокій уровень гласныхъ, особенно губернскихъ, обезпечивалъ бы и надлежащій составъ избираемыхъ. Эти лица имѣли бы за собой и большую привычку къ общественному дѣлу и общественной дисциплинѣ, чѣмъ случайные иногда люди, указанные прямымъ выборомъ населенія. Избраніе чрезъ посредство земскихъ собраній и городскихъ думъ имѣло бы и цѣнныя качества исторической преемственности, такъ какъ за послѣднія десятилѣтія правительство, когда находило нужнымъ заслушать мнѣніе мѣстныхъ дѣятелей, обращалось по преимуществу къ лицамъ, стоявшимъ во главѣ этихъ именно учрежденій. Наконецъ, способъ этотъ устранялъ бы и необходимость создавать нарочитую избирательную организацію.

Но способъ этотъ имѣетъ и весьма существенные недостатки. Во-первыхъ, земскія учрежденія введены только въ 34-хъ губерніяхъ Европейской Россіи; въ остальныхъ губерніяхъ и областяхъ соотвѣтствующихъ учрежденій не имѣется и хотя преобразованіе ихъ земскаго строя на началахъ общественнаго самоуправленія можетъ считаться болѣе или менѣе предрѣшеннымъ, но сложность этого преобразованія, при крайнемъ разнообразіи мѣстныхъ условій, исключаетъ возможность ожидать его въ близкомъ будущемъ. Такимъ образомъ, для всѣхъ губерній и мѣстностей, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, пришлось бы или ограничить избраніе членовъ Думы одними городами—и то не вездѣ, такъ какъ въ губерніяхъ Привислинскихъ учрежденій городского самоуправленія не имѣется,—что, очевидно, стояло бы въ противорѣчіи съ цѣлями преобразованія, или же создавать особую избирательную организацію, что нарушало-бы, очевидно, начало равномѣрности представительства мѣстныхъ интересовъ.

Съ другой стороны, нельзя не замѣтить, что въ земскихъ учрежденіяхъ нынѣшняго ихъ состава участіе населенія установлено на сословныхъ, по преимуществу, началахъ, признанныхъ уже Высочайшимъ Указомъ 12 Дек. 1904 г. не отвѣчающими условіямъ времени. Затѣмъ, въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ гласные изъ крестьянъ совершенно отсутствуютъ или находятся въ очень маломъ числѣ, такъ что производство выборовъ членовъ Гос. Думы черезъ эти учрежденія равносильно было бы совершенному устраненію отъ нихъ всей массы крестьянскаго населенія.

Противъ этого порядка говорилъ бы и цѣлый рядъ чисто техническихъ соображеній. Условія дѣятельности земскихъ и городскихъ учрежденій и предполагаемой Гос. Думы существенно различны, и отъ земскихъ гласныхъ требуются не тѣ качества, которыя необходимы для членовъ Гос. Думы. Такимъ образомъ, въ случаѣ выбора членовъ Гос. Думы чрезъ посредство этихъ учрежденій, земскіе и городскіе избиратели, выбирая гласныхъ, должны имѣть въ виду обѣ цѣли ихъ дѣятельности—завѣдываніе хозяйственными дѣлами земства или города и избраніе членовъ Гос. Думы,—что не могло бы, конечно, не стѣснять въ сильной степени свободы ихъ выбора. Затѣмъ, предоставить выборъ членовъ Гос. Думы земскимъ и городскимъ учрежденіямъ значило бы связать разъ навсегда земскій и городской избирательные цензы съ цензомъ для выборовъ въ Гос. Думу, что представляло бы само по себѣ значительныя неудобства.

Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе, что въ случаѣ установленія выборовъ на особыхъ основаніяхъ составъ губернскихъ избирательныхъ собраній, даже при условіи однородности ценза, будетъ, вѣроятно, значительно разниться отъ состава губернскихъ земскихъ собраній, такъ какъ обязанности гласныхъ этихъ собраній, требующія ежегоднаго продолжительнаго пребыванія въ губернскомъ городѣ, не могутъ быть приняты многими изъ тѣхъ лицъ, которыя, наоборотъ, очень охотно и съ большой пользой для дѣла приняли бы на себя обязанности выборщиковъ въ губернской избирательной коллегіи, созываемой на короткій срокъ разъ въ нѣсколько лѣтъ.

г) Выборы на цензовыхъ основаніяхъ.

Изложенное приводитъ къ заключенію, что и порядокъ избранія черезъ посредство земскихъ собраній и городскихъ думъ не можетъ быть съ пользой для дѣла примѣненъ къ выборамъ членовъ Гос. Думы, а, слѣдовательно, не имѣется никакого другого выхода,

какъ обосновать ихъ избраніе на началахъ совершенно самостоятельныхъ и производить въ порядкѣ особо установленномъ.

Обращаясь къ соображенію этихъ началъ и порядка, Министръ Вн. Д. признавалъ бы правильнымъ намѣтить ихъ лишь въ общихъ и предположительныхъ чертахъ, полагая, что ближайшая разработка можетъ быть произведена только по соображеніи всей совокупности обстоятельствъ дѣла въ предстоящемъ по этому предмету Особомъ Совѣщаніи.

Съ устраненіемъ сословнаго начала, вопросъ о томъ, какимъ именно разрядамъ населенія надлежитъ предоставить участіе въ избраніи членовъ Гос. Думы, сводится къ опредѣленію условій, при наличности коихъ каждое отдѣльное лицо можетъ быть признано обладающимъ тѣми внѣшними признаками гражданственности, которые давали бы увѣренность, что оно можетъ принять въ нихъ участіе сознательно и съ пользой для дѣла.

Условія участія въ выборахъ.

а) Отрицательныя.

Условія эти раздѣляются на положительныя и отрицательныя. Къ отрицательнымъ относятся тѣ, которыя лишаютъ данное лицо полной гражданской правоспособности или налагаютъ, какъ, напримѣръ, осужденіе за корыстныя преступленія, пятно на нравственную его личность. Условія эти подробно разработаны уже въ нашемъ законодательствѣ, преимущественно въ Положеніяхъ о зем. учр. и въ Городовомъ. Не перечисляя ихъ по общеизвѣстности, Министръ Вн. Дѣлъ полагалъ бы необходимымъ дополнить эти ограниченія, въ примѣненіи къ участію въ выборахъ членовъ Гос. Думы, еще однимъ условіемъ, а именно: устранить отъ участія въ выборахъ также и тѣхъ лицъ, которыя были осуждены за уклоненіе отъ исполненія воинской повинности, какъ недостойныхъ имѣть сужденіе о дѣлахъ государственныхъ, а съ другой стороны исключить одно ограниченіе, а именно—состояніе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, какъ безполезное и во многомъ неудобное. Въ случаѣ, когда надзоръ полиціи является слѣдствіемъ судебнаго приговора, поднадзорное лицо, уже въ силу своей судимости, не можетъ участвовать въ выборахъ, такъ что особое упоминаніе о состояніи подъ надзоромъ полиціи, какъ обстоятельствѣ, препятствующемъ участію въ выборахъ, является въ отношеніи его ненужнымъ; въ тѣхъ же случаяхъ, когда надзоръ

установленъ, согласно правиламъ Устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, въ порядкѣ административномъ устраненіе отъ участія въ выборахъ подвергнутаго надзору давало бы основаніе утверждать, что мѣра эта принята именно въ видахъ устраненія отъ выборовъ; что касается, наконецъ, надзора полиціи, устанавливаемаго въ качествѣ мѣры пресѣченія способовъ уклоняться отъ слѣдствія и суда, на основаніяхъ, указанныхъ въ Уставѣ Уг. Суд., то въ случаѣ, когда эта мѣра принимается въ отношеніи лица, обвиняемаго въ значительномъ преступномъ дѣяніи, наличность обвиненія сама по себѣ устраняетъ уже возможность участія въ выборахъ, вообще же надзоръ этотъ является мѣрою чисто спеціальною, направленною къ удержанію обвиняемаго въ данномъ мѣстѣ жительства, и не долженъ поэтому служить основаніемъ къ какому-либо иному стѣсненію или ограниченію его личности.

Къ отрицательнымъ условіямъ можетъ относиться также и состояніе на службѣ государственной. Условіе это, не имѣя значенія при выборахъ общественныхъ, въ отношеніи которыхъ дѣлаются ограниченія только для немногихъ должностныхъ лицъ, могущихъ, въ силу своего служебнаго положенія, вліять на исходъ выборовъ, вызываетъ существенныя сомнѣнія по отношенію къ выборамъ государственнымъ, независимо того, на какомъ началѣ образуется собраніе лицъ, избираемыхъ населеніемъ. Участіе въ государственныхъ выборахъ лицъ, состоящихъ на службѣ гражданской, а тѣмъ болѣе военной, признается неудобнымъ, съ одной стороны, по зависимости ихъ отъ начальствъ, которыя пріобрѣтаютъ возможность вліять черезъ ихъ посредство на ходъ выборовъ, а съ другой – по открывающейся для этихъ должностныхъ лицъ возможности подвергать, въ качествѣ выборныхъ отъ населенія, оцѣнкѣ и порицанію предположенія своихъ начальствъ, что не можетъ при извѣстныхъ условіяхъ не отражаться на самомъ порядкѣ службы.

Вопросъ объ участіи въ выборахъ должностныхъ лицъ въ государствахъ Западной Европы рѣшается различно. Въ видѣ общаго правила, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ нижніе чины устранены отъ выборовъ повсемѣстно; офицерскіе чины дѣйствительной службы устраняются: во Франціи—безусловно, въ Германіи—отъ участія въ выборахъ, но могутъ быть избираемы, въ Пруссіи—безусловно, въ Австріи—могутъ участвовать въ выборахъ, и т. д. Еще разнообразнѣе рѣшается вопросъ объ участіи въ выборахъ чиновъ гражданскихъ: въ Германіи и Пруссіи—они могутъ избирать и быть избираемы, при чемъ для исполненія обязанностей депутата получаютъ отпускъ, съ сохраненіемъ содержанія; безусловно устранены

лица гражданской службы въ Бельгіи; въ остальныхъ государствахъ устраняются тѣ или иные ихъ разряды, въ самыхъ разнообразныхъ сочетаніяхъ, главнымъ образомъ тѣ, которые могутъ имѣть прямое или косвенное вліяніе на выборы.

Въ примѣненіи къ нашимъ отечественнымъ условіямъ представлялось бы, повидимому, соотвѣтственнымъ положить правиломъ, что лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ, въ интересахъ воинской дисциплины, не должны быть членами Гос. Думы. Что же касается участія ихъ въ выборахъ, то устранять отъ этого участія военнослужащихъ едва ли есть основаніе, ибо, по самой цѣли образованія Гос. Думы, какъ учрежденія совѣщательнаго, ни военное начальство не можетъ имѣть побудительныхъ поводовъ вліять, чрезъ подчиненныхъ ему офицерскихъ чиновъ, на исходъ выборовъ, ни сами чины эти своимъ участіемъ въ выборахъ не могутъ стѣснить въ чемъ либо прочіе слои населенія.

То же самое слѣдуетъ сказать и въ отношеніи лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ. Если наше чиновничество, по качествамъ своимъ и подготовкѣ къ дѣлу, и можетъ считаться стоящимъ ниже германскаго и, въ частности, прусскаго, государственныя заслуги котораго были причиною, почему въ этихъ странахъ не сдѣлано въ отношеніи участія чиновниковъ въ государственныхъ выборахъ никакихъ почти ограниченій, то нельзя не принять во вниманіе, что въ средѣ чиновничества прочно укоренились и пониманіе дѣлъ государственнаго управленія, и привычка къ добросовѣстному и отвѣтственному труду. По условіямъ нашего государственнаго и общественнаго развитія, русское чиновничество, въ смыслѣ совокупности лицъ, состоящихъ на службѣ государственной, занимаетъ виднѣйшее по численности мѣсто въ развитой части общества. Если устранить отъ участія въ выборахъ лицъ, состоящихъ на службѣ гражданской, то, за вычетомъ ихъ, въ составѣ образованнаго общества останутся лишь: небольшой классъ неслужащихъ дворянъ, высшіе, малочисленные круги представителей торговли и промышленности и, наконецъ, лица, такъ называемыхъ, свободныхъ профессій: не состоящіе на государственной службѣ журналисты, врачи, адвокаты и разнаго рода техники, число которыхъ сколько нибудь значительно лишь въ самыхъ крупныхъ городахъ, въ остальныхъ же мѣстностяхъ выражается немногими десятками и даже единицами.

При такихъ условіяхъ устранить отъ участія въ выборахъ всѣхъ лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, значило бы лишить Гос. Думу того обширнаго запаса опыта, который накопленъ слу-

жилымъ сословіемъ, а наиболѣе многочисленную часть образованнаго общества — возможности высказать свое мнѣніе въ вопросахъ законодательства. Такія послѣдствія, конечно, нежелательны. Посему Министръ Вн. Д. полагаетъ необходимымъ высказаться противъ устраненія лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, отъ участія въ избраніи членовъ Гос. Думы.

Иначе нѣсколько надлежитъ отнестись къ избранію должностныхъ лицъ въ члены Гос. Думы. Такъ какъ Дума, при обширности ея задачъ, будетъ, вѣроятно, засѣдать значительную часть года, то отвлеченіе на весь этотъ срокъ служащаго, занимающаго сколько нибудь отвѣтственную должность, отъ прямыхъ его обязанностей можетъ имѣть слѣдствіемъ немаловажныя затрудненія, связанныя съ необходимостью замѣнять его въ отправленіи должности другимъ лицомъ. Кромѣ того, можетъ случиться, что, подъ вліяніемъ соображеній карьернаго свойства, возникнетъ среди лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, усиленное стремленіе проходить въ члены Гос. Думы, что въ свою очередь можетъ повести къ разнымъ нежелательнымъ осложненіямъ. Въ устраненіе сего Министръ Вн. Д. признавалъ бы полезнымъ ограничить до извѣстной степени должностныхъ лицъ службы гражданской въ дѣлѣ принятія званія члена Гос. Думы, положивъ правиломъ, что тѣ изъ нихъ, которыя занимаютъ должности, соединенныя съ штатнымъ окладомъ, могутъ совмѣщать эти должности съ званіемъ члена Гос. Думы не иначе, какъ съ разрѣшенія своего непосредственнаго начальства, а съ другой стороны, что полученіе членомъ Гос. Думы назначенія по службѣ государственной, соединенной съ штатнымъ окладомъ содержанія, влечетъ за собою утрату этого званія, такъ какъ является обстоятельствомъ, не бывшимъ въ виду избирателей.

б) Положительныя.

Гораздо болѣе сложнымъ является опредѣленіе положительныхъ условій, свидѣтельствующихъ о степени гражданскаго развитія лица, открывающихъ возможность привлеченія его къ участію въ государственныхъ выборахъ. Нерѣдко высказываемое мнѣніе, что степень гражданской зрѣлости измѣряется степенью умственнаго развитія, внѣшнимъ показателемъ которой долженъ быть признанъ объемъ полученнаго образованія, едва ли можетъ считаться безусловно правильнымъ. Не подлежитъ сомнѣнію, что человѣкъ, получившій образованіе, сознательнѣе, чѣмъ необразованный, относится къ окру-

жающимъ его общественнымъ явленіямъ, болѣе способенъ понимать ихъ связь и правильнѣе различать полезную для государства мѣру отъ вредной. Несомнѣнно, однако, что существенное въ этомъ отношеніи значеніе имѣютъ и другія привходящія обстоятельства. Къ нимъ относятся привычные взгляды и традиціи извѣстныхъ классовъ и разрядовъ лицъ, степень житейской опытности, пріобрѣтаемая родомъ занятій, и, въ особенности, извѣстная матеріальная обезпеченность, какъ условіе независимости и устойчивости личныхъ взглядовъ.

Ничто не придаетъ общественной средѣ такой прочности и способности противостоять случайнымъ увлеченіямъ, какъ наличность въ ней болѣе или менѣе значительнаго числа собственниковъ, интересы которыхъ болѣе задѣваются всякимъ нарушеніемъ спокойнаго теченія общественной и государственной жизни. То уже обстоятельство, что собственникъ наглядно ощущаетъ повышеніе и пониженіе упадающихъ на его недвижимость или предпріятіе прямыхъ налоговъ, побуждаетъ его сознательнѣе и осторожнѣе относиться къ развитію государственнаго хозяйства и степени требованій, къ государству предъявляемыхъ. При этомъ положеніи собственника въ немъ складывается тотъ правильный консерватизмъ, который обезпечиваетъ спокойное и планомѣрное развитіе государства и составляетъ истинную его силу.

Понятно, что въ этой именно средѣ собственниковъ—государства и правительства ищутъ прежде всего прочныхъ основаній для народныхъ выборовъ. И хотя въ державахъ Зап. Европы быстро и неудержимо растущій процессъ демократизаціи учрежденій и нравовъ влечетъ за собою все большее участіе въ дѣлахъ государственнаго управленія широкихъ народныхъ массъ, тѣмъ не менѣе и во многихъ изъ этихъ странъ основаніемъ участія въ выборахъ является до сихъ поръ имущественный цензъ. Такой цензъ, какъ показатель гражданской устойчивости, сохраняется въ Англіи, Венгріи, а отчасти и въ Австріи въ формѣ владѣнія имуществомъ опредѣленной стоимости, въ Пруссіи и Италіи въ формѣ уплаты государственныхъ или общинныхъ налоговъ и т. п

Равнымъ образомъ, и въ Россіи основаніемъ для всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ всегда служило и понынѣ служитъ владѣніе извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Цензомъ этимъ для выборовъ дворянскихъ, крестьянскихъ, земскихъ, городскихъ, а равно гминныхъ въ Привислинскихъ губерніяхъ, является владѣніе недвижимою собтвенностью и отчасти торгово-промышленный оборотъ (по Зем. Положенію 1864 г. и по Городовому), а для городскихъ сословныхъ выборовъ — размѣръ владѣемаго капитала.

Полагая въ основаніе всѣхъ соображеній о порядкѣ участія выборныхъ отъ населенія въ законосовѣщательной дѣятельности мысль о необходимости неуклоннаго соблюденія исторической преемственности въ развитіи учрежденій, Министръ Вн. Д. признавалъ бы не только соотвѣтственнымъ, но и совершенно необходимымъ обосновать и участіе въ выборѣ членовъ Гос. Думы не иначе, какъ на началахъ имущественнаго ценза. Цензъ этотъ можетъ выражаться въ двухъ видахъ: въ формѣ уплаты извѣстной суммы прямыхъ налоговъ и въ формѣ владѣнія недвижимымъ имуществомъ и торгово-промышленнымъ предпріятіемъ извѣстныхъ стоимости или размѣра. Первый видъ представляется вообще болѣе предпочтительнымъ по своей простотѣ, растяжимости и равномѣрности и имѣетъ въ этомъ отношеніи неоспоримыя преимущества. Къ сожалѣнію, однако, принять за показатель имущественной устойчивости начало податного ценза невозможно. Прямого подоходнаго обложенія у насъ вообще не существуетъ. Что же касается упадающихъ на недвижимость и на торгово-промышленный оборотъ прямыхъ налоговъ — государственныхъ, земскихъ и городскихъ, то и совокупность ихъ не можетъ служить подобнымъ показателемъ, такъ какъ распредѣленіе этихъ налоговъ, въ зависимости отъ способовъ и основаній оцѣнки, крайне неравномѣрно по отдѣльнымъ мѣстностямъ Имперіи и одинаковая ихъ сумма соотвѣтствуетъ въ разныхъ мѣстахъ разной степени имущественнаго обезпеченія. Такимъ образомъ, единственно возможнымъ въ нашихъ условіяхъ является опредѣленіе ценза по владѣнію недвижимостью и торгово-промышленному обороту.

Предлагая такое начало, Министръ Вн. Д. предвидитъ многочисленныя возраженія, которыя противъ него будутъ приведены не только представителями крайнихъ теченій общественной мысли, стремящихся къ установленію всеобщаго голосованія, но и лицами, полагающими въ основанія оцѣнки избирательныхъ системъ отвлеченныя по преимуществу соображенія. Будутъ предложены, по всей вѣроятности, различныя къ имущественному цензу поправки до установленія его по размѣру личныхъ заработковъ и допущенія изъятій по степени полученнаго образованія включительно. Гофмейстеръ Булыгинъ полагаетъ, однако, что всѣ этого рода поправки, по крайней мѣрѣ, на первое время, пока опытъ не удостовѣритъ противнаго, едва ли могутъ быть пріемлемы.

Предпринимая столь существенное преобразованіе въ порядкѣ созиданія законовъ, государственная власть должна имѣть ясное представленіе о вѣроятномъ составѣ, взглядахъ и настроеніи того представительства интересовъ населенія, которое призывается ею къ

жизни. Дѣлать въ этомъ отношеніи какіе либо опыты, примѣняя избирательныя системы, не испытанныя еще въ условіяхъ нашей общественности, едва ли благоразумно по тѣмъ совершенно непредвидѣннымъ послѣдствіямъ, которыя могутъ оказаться съ мѣрою этою связанными. Стремленія обосновать новый порядокъ на началахъ отвлеченныхъ и неиспытанныхъ еще жизнью здѣсь совершенно неумѣстны и недопустимы. Для спокойнаго и осторожнаго проведенія въ жизнь столь существеннаго преобразованія необходимо, очевидно, хотя бы на первое время, воспользоваться тѣми именно общественными слоями, которыя, участвуя въ разныхъ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія—волостныхъ, земскихъ, городскихъ,—успѣли уже пріобрѣсти достаточный опытъ въ веденіи общественныхъ дѣлъ. Отсюда слѣдуетъ, что въ основу будущихъ выборовъ правильнѣе всего положить тѣ же, по возможности, начала, которыя испытаны въ примѣненіи къ учрежденіямъ земскимъ и городскимъ и даютъ извѣстную увѣренность, что избранныя населеніемъ лица не уклонятся отъ надлежащаго пониманія упадающихъ на нихъ сложныхъ и трудныхъ задачъ.

Останавливаться на подробностяхъ своихъ по этому поводу предположеній Министръ Вн. Д. считалъ бы излишнимъ, такъ какъ эти подробности могутъ быть намѣчены лишь по всестороннемъ ихъ освѣщеніи въ предстоящемъ подъ предсѣдательствомъ его Совѣщаніи; Совѣщанію этому Гофмейстеръ Булыгинъ не преминетъ. однако, въ числѣ прочихъ матеріаловъ, сообщить и эти соображенія въ видѣ подробно разработаннаго и сведеннаго въ систему проекта.

Порядокъ производства выборовъ.

Что касается порядка выборовъ, то, за невозможностью установить ихъ на началахъ прямой подачи голосовъ, выборы должны быть образованы на началахъ степенности. Въ этомъ отношеніи казалось бы наиболѣе удобнымъ принять, съ нѣкоторыми, быть можетъ, поправками, ту же систему, какая установлена для выбора земскихъ гласныхъ Положеніемъ о зем. учр. 1864 г. и съ которой вполнѣ освоилось уже населеніе, т. е. образовать съѣзды: предварительные—мелкихъ владѣльцевъ, для избранія уполномоченныхъ въ съѣзды владѣльцевъ, имѣющихъ полные имущественные цензы; далѣе, избирательные съѣзды послѣднихъ—для выбора уполномоченныхъ въ уѣздныя избирательныя собранія; затѣмъ уѣздныя избирательныя собранія—для выбора уполномоченныхъ въ губернскія или областныя

избирательныя собранія; наконецъ, эти послѣднія собранія — для выбора членовъ Гос. Думы. Оставляя въ сторонѣ всѣ подробности, Министръ Вн. Д. не можетъ, однако, не замѣтить, что для успѣшности и правильности выборовъ и для устраненія искусственной, преслѣдующей свои особыя цѣли, выборной агитаціи, представлялось бы соотвѣтственнымъ внести въ эту избирательную систему нѣкоторыя поправки, по сравненію съ порядкомъ выборовъ по Положенію 1864 г., а именно установить правиломъ, что выборы уполномоченныхъ на избирательныхъ съѣздахъ производятся каждымъ съѣздомъ исключительно изъ среды лицъ, имѣющихъ на этомъ съѣздѣ право голоса, выборы же отъ крестьянъ, владѣющихъ надѣльной землей, имѣютъ мѣсто не на особыхъ съѣздахъ, какъ это было при дѣйствіи Зем. Полож. 1864 г., а непосредственно на волостныхъ сходахъ. Затѣмъ, дальнѣйшіе выборы, въ соотвѣтствіи съ началами степенной избирательной системы, должны бы производиться уѣздными и губернскими или областными избирательными собраніями исключительно изъ лицъ, состоящихъ уѣздными или губернскими выборщиками, независимо отъ того, какимъ именно съѣздомъ они избраны, т. е. на тѣхъ же началахъ, на которыхъ производится выборъ губернскихъ гласныхъ.

Наряду съ симъ представлялось бы полезнымъ измѣнить нѣсколько и общія начала распредѣленія владѣльцевъ по избирательнымъ съѣздамъ, принятыя по Зем. Полож. 1864 г., выдѣливъ въ составѣ съѣзда уѣздныхъ избирателей въ особую группу представителей крупныхъ земельныхъ цензовъ, напримѣръ, превышающихъ десятикратный размѣръ нормальнаго. Подобная мѣра находила бы себѣ полное оправданіе въ томъ соображеніи, что въ противномъ случаѣ интересы крупнаго владѣнія вовсе не будутъ выражены въ Гос. Думѣ, такъ какъ крупные владѣльцы, при значительномъ численномъ ихъ меньшинствѣ, лишены будутъ возможности провести своего уполномоченнаго даже въ составъ уѣзднаго избирательнаго собранія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при условіи распредѣленія числа избираемыхъ съѣздами выборщиковъ въ соотвѣтствіи съ размѣрами имуществъ, принадлежащихъ каждому разряду избирателей, мѣра эта не нарушила бы интересовъ владѣльцевъ городскихъ цензовъ и крестьянъ, такъ какъ сводилась бы лишь къ нѣкоторому усиленію значенія крупныхъ собственниковъ въ съѣздѣ уѣздныхъ владѣльцевъ.

Избирательные округа.

Съ установленіемъ такого порядка, избирательными округами для выбора членовъ Гос. Думы должны явиться губерніи и области, на которыя подраздѣляется Имперія. Изъ дѣйствія этого общаго правила надлежало бы, однако, исключить болѣе крупные города, которые, хотя и не образуютъ административныхъ единицъ, равныхъ или соотвѣтствующихъ губерніи, но имѣютъ болѣе или менѣе обособленное значеніе въ общественной и промышленной жизни страны. Интересы городского населенія, общая численность котораго достигаетъ 17 милліоновъ, пріобрѣли уже самостоятельное значеніе, а между тѣмъ, при условіи производства выборовъ въ общей совокупности съ остальнымъ населеніемъ, по губерніямъ и областямъ, интересы городовъ могли бы и не получить достаточнаго выраженія въ Гос. Думѣ. Казалось бы правильнымъ въ виду этого признать самостоятельными избирательными округами всѣ города, имѣющіе болѣе ста тысячъ жителей, коихъ по переписи 1897 г. числилось девятнадцать. Такой порядокъ при условіи, если число членовъ Гос. Думы будетъ опредѣлено по разсчету одного на каждые 250,000 населенія или болѣе, создастъ извѣстное преимущество для городовъ, по сравненію съ внѣ-городскими мѣстностями, но преимущество это представится совершенно справедливымъ въ виду неизбѣжнаго почти, въ противномъ случаѣ, поглощенія представительства городскихъ интересовъ интересами внѣ-городскихъ мѣстностей, что и наблюдается нынѣ при земскихъ выборахъ.

Въ случаѣ выдѣленія нѣкоторыхъ городовъ изъ состава губерній въ самостоятельные избирательные округа, надлежало бы и выборы членовъ Гос. Думы отъ этихъ городовъ производить на иныхъ основаніяхъ, чѣмъ отъ губерній. Въ выборахъ отъ городовъ будутъ участвовать тѣ лишь разряды владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и торгово-промышленныхъ предпріятій, которые участвуютъ въ городскихъ выборахъ, при чемъ здѣсь нѣтъ основаній образовывать предварительные выборы отъ мелкихъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ за совершеннымъ почти отсутствіемъ таковыхъ въ крупныхъ городахъ. При такихъ же условіяхъ и опредѣленіе размѣровъ и основаній ценза въ этихъ городахъ надлежало бы установить примѣнительно къ городскимъ выборамъ съ тѣмъ, чтобы избраніе членовъ Гос. Думы производилось въ особыхъ собраніяхъ уполномоченныхъ, избираемыхъ въ томъ же порядкѣ, какой положенъ для избранія городскихъ гласныхъ.

Надзоръ за порядкомъ производства выборовъ.

Останавливаясь, наконецъ, на порядкѣ надзора за производствомъ выборовъ, Министръ Вн. Д. полагаетъ, что ближайшій надзоръ долженъ принадлежать губернатору, какъ первому блюстителю въ губерніи точнаго исполненія законовъ, при содѣйствіи уѣздныхъ и губернскихъ коллегіальныхъ установленій по провѣркѣ избирательныхъ списковъ и разсмотрѣнію жалобъ, приносимыхъ на производство выборовъ на каждой ихъ ступени. При этомъ, въ устраненіе какихъ либо недоразумѣній и нареканій, надлежало бы опредѣленно указать, что надзоръ губернатора выражается въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы всѣ мѣста и лица, имѣющія отношенія къ дѣлу производства выборовъ, своевременно выполняли лежащія на нихъ обязанности и чтобы какъ составленіе списковъ, такъ и самое производство выборовъ велись съ точнымъ соблюденіемъ положенныхъ для сего въ законѣ правилъ; въ соотвѣтствіе съ таковыми обязанностями губернатору должно быть предоставлено право требовать отъ всѣхъ указанныхъ мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, а равно обозрѣвать во всякое время и во всякомъ положеніи самыя производства о выборахъ какъ лично, такъ и чрезъ командируемыхъ для сего чиновъ.

Затѣмъ, самую провѣрку выборовъ и разсмотрѣніе жалобъ, на нихъ приносимыхъ, можно было бы возложить на особыя уѣздныя и губернскія коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ: первыя—уѣздныхъ, а вторыя—губернскихъ предводителей дворянства, и въ составѣ: уѣздныя — уѣзднаго члена окружнаго суда, а гдѣ его не имѣется мирового или городского судьи, предсѣдателя уѣздной земской управы, городского головы уѣзднаго города, податного инспектора и одного изъ земскихъ начальниковъ, по назначенію уѣзднаго съѣзда, а губернскія предсѣдателя или товарища предсѣдателя окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города, управляющаго казенной палатою и одного изъ непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія; въ мѣстностяхъ же, въ коихъ указанныхъ выше должностныхъ лицъ не имѣется, — замѣнять ихъ соотвѣтствующими по роду обязанностей другими должностными лицами.

Высшій же надзоръ за правильностью избранія членовъ Гос. Думы слѣдуетъ конечно, возложить на Прав. Сенатъ, по I-му его Департаменту, съ тѣмъ, чтобы дѣла этого рода разрѣшались, во избѣжаніе проволочки, въ порядкѣ, установленномъ ст. 96 Учр.

Прав. Сен., т. е., окончательно и простымъ большинствомъ голосовъ; для сего положить правиломъ, что производство, по выбору губернскимъ, а въ городахъ, образующихъ самостоятельные округа, городскимъ избирательнымъ собраніемъ членовъ Гос. Думы, по окончаніи выборовъ, представляется предсѣдателемъ собранія чрезъ губернатора Прав. Сенату, которому губернаторъ сообщаетъ одновременно какъ свои замѣчанія по поводу производства выборовъ, такъ равно и принесенныя на эти выборы, въ установленный срокъ, жалобы, съ объясненіями по нимъ предсѣдателя избирательнаго собранія и заключеніемъ его, губернатора. Сенату же, въ соотвѣтствіи съ этимъ, должно принадлежать какъ право назначенія новыхъ выборовъ, въ случаѣ признанія первоначальныхъ неправильными, такъ и разрѣшеніе вопросовъ о признаніи членовъ Гос. Совѣта утратившими это званіе, въ случаѣ наступленія въ отношеніи ихъ одного изъ условій, устраняющихъ, по закону, право участвовать или быть избраннымъ въ члены Гос. Думы.

Права и преимущества членовъ Государственной Думы.

Въ заключеніе Министръ Вн. Д. считаетъ необходимымъ остановиться на личномъ и правовомъ положеніи избранныхъ населеніемъ членовъ Гос. Думы.

Трудъ, который упадетъ на нихъ, будетъ очень сложнымъ и потребуетъ непрерывныхъ занятій и проживанія въ столицѣ въ теченіе, быть можетъ, до восьми мѣсяцевъ ежегодно, а слѣдовательно, полагая остальные четыре мѣсяца на необходимый отдыхъ и устройство личныхъ дѣлъ, займетъ все время, которымъ располагаетъ избранный. При такихъ условіяхъ представлялось бы не только справедливымъ, но и совершенно необходимымъ, возмѣстить членамъ Гос. Думы тѣ расходы, которые они понесутъ вслѣдствіе необходимости проживанія въ столицѣ. назначивъ имъ для сего нѣкоторое умѣренное содержаніе, напримѣръ, по разсчету 200 - 300 рублей за каждый мѣсяцъ пребыванія въ столицѣ, а равно покрывать путевыя издержки, связанныя съ поѣздками съ мѣста жительства въ С.-Петербургѣ и обратно къ началу занятій Гос. Думы и по окончаніи ихъ. Отсутствіе подобнаго вознагражденія имѣло бы слѣдствіемъ уклоненіе людей средняго достатка отъ избранія въ члены Гос. Думы и необходимость для избирателей сообразоваться прежде

всего съ степенью имущественной состоятельности и досуговъ, а не съ личными качествами степенью знакомства избираемаго съ нуждами и потребностями населенія.

Помимо сего, положеніе членовъ Гос. Думы, отъ которыхъ и государственная власть, и населеніе, ихъ избравшее, ожидаютъ откровеннаго слова по всѣмъ дѣламъ, которыя имъ будутъ предложены, вызываетъ необходимость обезпечить имъ полную увѣренность, что личность ихъ не подвергнется никакому принудительному воздѣйствію или вліянію, въ томъ или иномъ направленіи, какъ со стороны населенія, ихъ избравшаго, такъ равно и со стороны административныхъ властей.

Въ этомъ отношеніи представлялось бы необходимымъ опредѣленно оговорить въ законѣ, что избиратели не могутъ обязывать члена Гос. Думы какими либо инструкціями, равно какъ требовать отъ него отчета въ его дѣйствіяхъ и сужденіяхъ, высказанныхъ въ Думѣ. Съ другой стороны, члены Гос. Думы, за все время пребыванія въ этомъ званіи, должны быть обезпечены отъ всякихъ стѣсненій и ограниченій въ личной свободѣ или въ правѣ передвиженія, налагаемыхъ въ административномъ порядкѣ, равно какъ личнаго задержанія за долги; въ случаѣ же совершенія ими какого либо преступнаго дѣянія, при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей по сему званію, должны подлежать судебной отвѣтственности въ томъ же порядкѣ, какой положенъ для членовъ Гос. Совѣта, въ случаяхъ нарушенія послѣдними долга службы (Учр. Гос. Сов., ст. ст. 105—113).

Исходя изъ приведенныхъ соображеній, Министръ Вн. Д. полагалъ бы, что изысканіе путей къ осуществленію Высочайшей Его Имп. Величества Воли, возвѣщенной въ Рескриптѣ 18 Февр. 1905 г. вызываетъ необходимость въ разрѣшеніи слѣдующихъ основныхъ вопросовъ предстоящаго преобразованія:

1. Надлежитъ ли образовать изъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, особое самостоятельное и непрерывно дѣйствующее законосовѣщательное учрежденіе,

или же они должны быть включены, на тѣхъ или иныхъ основаніяхъ, въ составъ Гос. Совѣта.

2. Надлежитъ ли возложить на это учрежденіе предварительное обсужденіе всѣхъ вообще законодательныхъ предположеній, восходящихъ, чрезъ Гос. Совѣтъ, на утвержденіе Верховной Императорской Власти,

или же поручить ему предварительное обсужденіе лишь нѣкоторыхъ предположеній этого рода и какихъ именно.

3. Надлежитъ ли предоставить сему учрежденію участіе въ предварительномъ обсужденіи проектовъ финансовыхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, а равно государственной росписи до внесенія таковыхъ на уваженіе Гос. Совѣта,

или же ограничить это участіе правомъ высказывать свои пожеланія по поводу утвержденной уже росписи и по отношенію къ условіямъ ея составленія на предстоящій годъ.

4. Надлежитъ ли предоставить сему учрежденію, въ связи съ обсужденіемъ финансовыхъ смѣтъ и росписи, повергать предварительному разсмотрѣнію также и восходящіе въ Гос. Совѣтъ финансовые отчеты, указанные въ п. 9 ст. 31 Учр. Гос. Совѣта.

5. Надлежитъ ли предоставить сему учрежденію возбуждать ходатайства объ отмѣнѣ и измѣненіи существующихъ и изданіи новыхъ законовъ и слѣдуетъ ли при этомъ ставить разсмотрѣніе таковыхъ ходатайствъ въ иныя, болѣе опредѣленныя по своимъ послѣдствіямъ условія, тѣмъ, въ которыя поставлено силою Высочайшаго Указа Прав. Сенату 18 Февр. 1905 г. разсмотрѣніе подобныхъ же видовъ и предположеній, исходящихъ отъ частныхъ лицъ и учрежденій,

или же возбужденіе и обсужденіе сихъ предположеній надлежитъ подчинить общему, установленному для нихъ, порядку.

6. Надлежитъ ли предоставить сему учрежденію полномочія, просить у Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, которые подчинены Прав. Сенату, свѣдѣнія о дѣйствіяхъ самихъ Министровъ и Главноуправляющихъ, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учрежденій, въ коихъ избранныя отъ населенія лица, учрежденіе это образующія, будутъ усматривать нарушеніе закона или повелѣній, отъ Высочайшей Власти исходящихъ.

7. Надлежитъ ли призывать къ участію въ обсужденіи законодательныхъ предположеній—лицъ, избираемыхъ отъ населенія всѣхъ вообще мѣстностей Имперіи,

или же выборы этихъ лицъ должны быть ограничены только извѣстными мѣстностями и какими именно

8. Представляется ли соотвѣтственнымъ и возможнымъ производить выборы на сословныхъ началахъ, т. е. каждымъ сословіемъ отдѣльно чрезъ посредство существующихъ сословныхъ учрежденій,

или выборы должны быть производимы всѣмъ населеніемъ сообща, безъ различія сословій и состояній.

9. Надлежитъ ли въ послѣднемъ случаѣ ограничить участіе населенія въ выборахъ допущеніемъ къ нимъ только лицъ, обладающихъ имущественнымъ цензомъ.

10. Надлежитъ ли за основаніе ценза принять владѣніе недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ предпріятіемъ,

или за основаніе ценза должна быть принята совокупность уплачиваемыхъ прямыхъ налоговъ и какихъ именно, только ли государственныхъ налоговъ или также и земскихъ городскихъ сборовъ.

Независимо сего, Министръ Вн. Д. полагалъ бы полезнымъ имѣть въ виду сужденія Совѣта Министровъ также и по слѣдующимъ вопросамъ предстоящаго преобразованія:

1. Надлежитъ ли, въ случаѣ образованія изъ лицъ, избранныхъ населеніемъ, особаго законосовѣщательнаго учрежденія, дать этому учрежденію устройство, соотвѣтствующее въ основныхъ чертахъ устройству Гос. Совѣта, и въ частности установить обязательное подраздѣленіе его на особыя, по роду дѣлъ, присутствія,

или же внутренній распорядокъ въ образуемомъ учрежденіи и установленіе тѣхъ или иныхъ, по роду дѣлъ, подраздѣленій его на присутствія долженъ быть поставленъ въ зависимость отъ его усмотрѣнія.

2. Надлежитъ ли предсѣдательствованіе въ семъ учрежденіи и въ особыхъ его присутствіяхъ, если таковыя будутъ образованы, возложить на лицъ по назначенію отъ правительства,

или же предсѣдатели должны быть избираемы изъ своей среды лицами, входящими въ составъ учрежденія.

3. Надлежитъ ли образовать для веденія дѣлопроизводства сего учрежденія особую канцелярію изъ лицъ, назначаемыхъ на общемъ основаніи правительственной властью,

или же устройство и веденіе дѣлопроизводства должны быть предоставлены усмотрѣнію самого учрежденія.

4. Надлежитъ ли предусмотрѣть въ законѣ условія, при наличности которыхъ, въ случаѣ уклоненія избранныхъ населеніемъ лицъ отъ разсмотрѣнія какого либо дѣла, или неоправдываемой обстоятельствами дѣла медленности въ его обсужденіи, подлежащія законодательныя предположенія вносились бы на разсмотрѣніе Гос. Совѣта безъ заключенія сихъ лицъ.

5. Надлежитъ ли установить правиломъ, что законодательныя предположенія, отклоненныя какъ учрежденіемъ, образованнымъ изъ лицъ, избранныхъ отъ населенія, такъ равно и Гос. Совѣтомъ, на Высочайшее благовоззрѣніе не повергаются, а возвращаются подлежащему Министру или Главноуправляющему отдѣльною частью для измѣненія и дополненія.

6. Надлежитъ ли допустить, въ качествѣ общаго начала дѣятельности этого учрежденія, гласность его занятій и слѣдуетъ ли въ утвердительномъ случаѣ ограничить это начало однимъ лишь опубликованіемъ подробныхъ отчетовъ.

7. Надлежитъ ли участіе въ семъ учрежденіи населенія финляндскихъ губерній ограничить, примѣнительно къ Высочайшему Манифесту 3 Февр. 1899 г., привлеченіемъ, въ подлежащихъ случаяхъ, въ составъ его представителей Финляндскаго Сейма.

8. Надлежитъ ли положить правиломъ, что евреи, впредь до пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній, не допускаются къ участію въ выборахъ, подобно тому, какъ они устранены временно отъ избранія земскихъ и городскихъ гласныхъ.

9. Надлежитъ ли установить выборы отъ населенія на основаніяхъ прямой подачи голосовъ, или на началахъ степеннаго избранія чрезъ посредство промежуточныхъ избирательныхъ коллегій.

10. Надлежитъ ли предоставить участіе въ выборахъ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ гражданской и военной.

11. Надлежитъ ли предоставить лицамъ, состоящимъ на службѣ гражданской, совмѣщать занимаемыя должности съ званіемъ избраннаго отъ населенія,

или обусловить такое совмѣщеніе по отношенію къ лицамъ, занимающимъ должности, соединенныя съ штатнымъ окладомъ содержанія, согласіемъ ихъ начальствъ.

12. Надлежитъ ли устранить лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, изъ числа тѣхъ, кои могутъ быть избираемы отъ населенія.

13. Надлежитъ ли распредѣлять число избираемыхъ отъ населенія лицъ по мѣстностямъ Имперіи, въ зависимости отъ численности населенія, или при этомъ должны быть приняты во вниманіе и другія обстоятельства, напримѣръ, пространство, губерніей или областью занимаемое, или степень ея государственнаго значенія.

14. Надлежитъ ли предоставить избраннымъ отъ населенія лицамъ нѣкоторыя особыя права и имущества, обезпечивающія ихъ личную неприкосновенность.

15. Надлежитъ ли возмѣщать избраннымъ отъ населенія лицамъ расходы, связанные съ пріѣздомъ въ столицу и пребываніемъ въ ней.

Въ заключеніе Министръ Вн. Д. полагаетъ необходимымъ остановиться на соображеніи о порядкѣ предстоящей разработки основаній участія избираемыхъ отъ населенія лицъ въ законосовѣщательной дѣятельности. Согласно Высочайшему Его Имп. Величества повелѣнію, послѣдовавшему въ 18 день Марта сего года, приведенныя выше предположенія, въ связи съ сужденіями по нимъ Совѣта Министровъ, должны быть подвергнуты ближайшей разработкѣ въ имѣющемъ быть образованнымъ, подъ предсѣдательствомъ Министра Вн. Дѣлъ, Совѣщаніи. Такимъ образомъ, Совѣщанію этому предстоитъ высказаться, между прочимъ, и объ основаніяхъ ценза, дающаго участіе въ выборахъ. Основанія эти намѣчены Министромъ Вн. Д. лишь въ самыхъ общихъ и предположительныхъ чертахъ, потому что крайнее разнообразіе мѣстныхъ условій Имперіи исключаетъ возможность начертать основанія участія въ выборахъ, равно примѣнимыя повсюду, безъ предварительнаго ихъ соображенія на мѣстахъ. Равнымъ образомъ и Совѣщаніе, образованное подъ его, Министра Вн. Д., предсѣдательствомъ, составлено будетъ въ затрудненіе — сколько бы ни былъ значителенъ его составъ — высказать по этому предмету вполнѣ опредѣленное заключеніе, если не будутъ собраны предварительно отзывы мѣстныхъ начальствъ губерній и областей Россіи, управляемыхъ на основаніи особыхъ Положеній, о степени примѣнимости тѣхъ или иныхъ началъ къ производству выборовъ отъ населенія.

Посему, озабочиваясь своевременнымъ полученіемъ такихъ свѣдѣній, Министръ Вн. Д. полагалъ бы соотвѣтственнымъ уполномочить его немедленно, по разсмотрѣніи настоящихъ предположеній Совѣтомъ Министровъ, если не будетъ отвергнуто предполагаемое начало избирательнаго ценза по владѣнію имуществомъ и торговопромышленному обороту, сообщить о главныхъ основаніяхъ этихъ предположеній подлежащимъ мѣстнымъ начальствамъ, съ истребованіемъ ихъ отзывовъ и заключеній о мѣрѣ и степени примѣнимости проектируемыхъ началъ къ условіямъ подвѣдомственныхъ имъ губерній и областей. При безотлагательномъ затребованіи этихъ свѣдѣній значительная ихъ часть могла бы поступить ко времени открытія Совѣщанія и тѣмъ въ немалой степени облегчить выполненіе упадающей на него сложной и трудной задачи.

Учрежденіе Государственной Думы.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Составъ и внутреннее устройство государственной думы.

Ст. 1. Государственная дума образуетъ установленіе, въ коемъ подвергаются предварительной разработкѣ и обсужденію особо поименованныя въ семъ учрежденіи законодательныя предположенія и дѣла управленія, восходящія, чрезъ государственный совѣтъ, къ Верховной Императорской Власти.

Ст. 2. Государственная дума составляется изъ членовъ, избираемыхъ населеніемъ Россійской Имперіи, срокомъ на пять лѣтъ, на указанныхъ въ семъ учрежденіи основаніяхъ.

Въ составъ государственной думы, при обсужденіи дѣлъ, указанныхъ въ п. 15 ст. 32 сего учрежденія, входятъ, на одинаковыхъ съ прочими основаніяхъ, члены отъ финляндскаго сейма, по три отъ каждаго сословія, избираемые сеймомъ изъ своей среды.

Ст. 3. Члены государственной думы, при вступленіи въ это званіе, подписываютъ присягу по формѣ, у сего приложенной.

Ст. 4. Государственная дума составляется изъ: 1) общаго собранія и 2) отдѣловъ.

Ст. 5. Отдѣловъ въ государственной думѣ полагается десять: 1) экономіи и финансовъ, 2) сельскаго хозяйства, 3) промышленности и торговли, 4) народнаго просвѣщенія, 5) духовныхъ дѣлъ, 6) административныхъ дѣлъ, 7) юстиціи, 8) военныхъ дѣлъ, 9) путей и средствъ сообщенія, 10) по разсмотрѣнію отчетовъ.

Ст. 6. Для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ соображенія двухъ или нѣсколькихъ отдѣловъ, образуются соединенныя ихъ присутствія.

Ст. 7. Въ составѣ отдѣловъ, по усмотрѣнію сихъ послѣднихъ, могутъ быть образуемы, для предварительнаго обсужденія подлежащихъ разсмотрѣнію отдѣла предметовъ, постоянныя или временныя коммиссіи.

Ст. 8. Предсѣдатель государственной думы назначается по непосредственному изволенію Его Императорскаго Величества. По званію своему, предсѣдатель государственной думы есть членъ комитета министровъ.

Ст. 9. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя государственной думы, обязанности его возлагаются на особое лицо по непосредственному Его Императорскаго Величества указанію.

Предсѣдатель государственной думы, въ случаѣ невозможности предсѣдательствовать въ засѣданіи общаго собранія государственной думы, можетъ возлагать предсѣдательствованіе въ этомъ засѣданіи на одного изъ предсѣдателей отдѣловъ думы, по своему усмотрѣнію.

Ст. 10. Предсѣдатели отдѣловъ государственной думы и замѣстители ихъ назначаются Высочайшею властью изъ числа членовъ думы.

Назначеніе ихъ возобновляется ежегодно.

Въ соединенныхъ присутствіяхъ отдѣловъ государственной думы предсѣдательствуетъ предсѣдатель того изъ отдѣловъ, къ предметамъ вѣдѣнія котораго относится ближайшимъ образомъ разсматриваемое дѣло.

Ст. 11. Предсѣдатели образуемыхъ въ отдѣлахъ постоянныхъ и временныхъ коммиссій избираются отдѣлами изъ среды ихъ членовъ.

Ст. 12. Члены государственной думы ежегодно распредѣляются, по усмотрѣнію общаго собранія думы, по отдѣламъ, съ тѣмъ, чтобы въ составъ каждаго изъ отдѣловъ входило не менѣе пятнадцати членовъ.

Никто изъ членовъ государственной думы не можетъ состоять одновременно въ двухъ ея отдѣлахъ.

Ст. 13. Въ засѣданіи отдѣловъ государственной думы и коммиссій, при нихъ образуемыхъ, могутъ быть приглашаемы предсѣдателемъ отдѣловъ, для представленія объясненій, лица, кои знаніями и опытомъ своимъ могутъ быть полезны.

Лица эти правомъ голоса не пользуются и оставляютъ засѣданіе, какъ скоро окончатся требуемыя отъ нихъ объясненія.

Ст 14. Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, не состоя членами государственной думы, присутствуютъ въ общемъ собраніи и въ отдѣлахъ ея, когда признаютъ это нужнымъ, и во всякое время могутъ требовать допущенія ихъ къ дачѣ разъясненій по дѣламъ какъ лично, такъ равно черезъ ихъ товарищей или уполномоченныхъ ими должностныхъ лицъ.

При разсмотрѣніи государственною думою дѣлъ, указанныхъ въ п. 15 ст. 32 сего учрежденія, въ засѣданіяхъ ея присутствуетъ, на тѣхъ же основаніяхъ, министръ статсъ-секретарь Великаго Княжества Финляндскаго.

Ст. 15. Сообщеніе разъясненій въ указанномъ порядкѣ (ст. 14) обязательно для министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями по отношенію къ дѣламъ, внесеннымъ ими въ государственную думу, если послѣдняя, по общему ея собранію или по одному изъ отдѣловъ, выразитъ пожеланіе заслушать таковыя.

Ст. 16. Для производства дѣлъ государственной думы состоитъ при ней канцелярія.

Ст. 17. Главное управленіе канцеляріей государственной думы возлагается на секретаря государственной думы, труды котораго раздѣляетъ его товарищъ.

Ст. 18. При каждомъ отдѣлѣ государственной думы, въ составѣ канцеляріи ея, состоитъ секретарь отдѣла, съ помощниками и другими чинами по штату.

Ст. 19. Засѣданія общаго собранія государственной думы имѣютъ положенные дни. Назначеніе засѣданій чрезвычайныхъ и отмѣна очередныхъ зависитъ отъ предсѣдателя государственной думы.

Ст. 20. Засѣданія отдѣловъ государственной думы назначаются ихъ предсѣдателями, по мѣрѣ поступленія дѣлъ и приготовленія ихъ къ слушанію.

Ст. 21. Занятія государственной думы прерываются на лѣтніе мѣсяцы въ сроки, положенные для перерыва занятій государственнаго совѣта.

Ст. 22. Предсѣдатель государственной думы повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе всеподданнѣйшіе ежемѣсячный и годовой отчеты о ходѣ занятій государственной думы и о дѣятельности состоащей при думѣ канцеляріи.

2. Права и обязанности членовъ государственной думы.

Ст. 23. Членъ государственной думы, доколѣ состоитъ въ семъ званіи, не можетъ быть подвергаемъ лишенію или ограниченію свободы распоряженіемъ административной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги.

Ст. 24. Члены государственной думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности за нарушеніе долга службы членовъ государственнаго совѣта. (Учр. гос. сов., ст. 105—113).

Ст. 25. Избиратели не могутъ возлагать на членовъ государственной думы какихъ-либо обязательствъ или требовать отъ нихъ отчетовъ въ ихъ дѣйствіяхъ по сему званію.

Ст. 26. Члены государственной думы получаютъ содержаніе въ размѣрѣ 2,400 рублей въ годъ.

Сверхъ сего, по избраніи и дважды въ годъ, при отъѣздѣ изъ С.-Петербурга, съ началомъ лѣтняго перерыва занятій и при возращеніи, по окончаніи перерыва, члены государственной думы получаютъ прогонныя деньги отъ мѣста жительства ихъ въ предѣлахъ губерніи, области или города, отъ коихъ избраны, до С.-Петербурга, по разсчету стоимости билета перваго класса по желѣзной дорогѣ и на пароходѣ и десяти копѣекъ на версту по гужевымъ дорогамъ.

Ст. 27. Въ засѣданія государственной думы, по общему ея собранію и по отдѣламъ, обязаны являться всѣ входящіе въ составъ ихъ члены. Въ случаѣ невозможности участвовать въ засѣданіи, членъ государственной думы долженъ предварить о томъ заблаговременно канцелярію думы, съ извѣщеніемъ о причинѣ, для отмѣтки въ журналахъ засѣданій и отчетахъ.

Ст. 28. Членъ государственной думы во всякое время можетъ отказаться отъ сего званія путемъ подачи о томъ письменнаго заявленія предсѣдателю думы.

Ст. 29. Членъ государственной думы утрачиваетъ это званіе въ случаѣ: 1) назначенія на должность по службѣ государственной, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія; 2) утраты имущественнаго ценза, дающаго право на участіе въ государственныхъ выборахъ; 3) утраты русскаго подданства или наступленія въ отношеніи его одного изъ обстоятельствъ, указанныхъ въ пп. 3, 4, 5 и 8 статьи 104 сего учрежденія; 4) признанія его, въ установленномъ порядкѣ, несостоятельнымъ должникомъ, если при этомъ онъ не будетъ признанъ несостоятельнымъ несчастнымъ.

Ст. 30. Членъ государственной думы временно устраняется отъ участія въ занятіяхъ оной въ случаѣ: 1) привлеченія къ слѣдствію или суду по обвиненію въ преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ въ п. п. 4 и 5 статьи 104 сего учрежденія; 2) несостоятельности—впредь до опредѣленія свойства ея.

Ст. 31. Признаніе члена государственной думы отказавшимся отъ этого званія или утратившимъ это званіе, а равно временное устраненіе члена государственной думы отъ участія въ занятіяхъ оной зависятъ отъ правительствующаго сената.

Дѣла этого рода возбуждаются въ правительствующемъ сенатѣ по сообщеніямъ предсѣдателя государственной думы и рѣшаются, по первому департаменту, окончательно, простымъ большинствомъ голосовъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Предметы вѣдомства государственной думы и ихъ распредѣленіе.

Ст. 32. Къ предметамъ вѣдомства государственной думы относятся предварительная разработка и обсужденіе подлежащихъ разсмотрѣнію государственнаго совѣта:

1) предметовъ, требующихъ новаго закона, устава или учрежденія (учр. гос. сов., ст. 31 п. 1);

2) предметовъ внутренняго управленія, требующихъ отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній (п. 2);

3) дѣлъ, требующихъ въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго ихъ смысла (п. 3);

4) мѣръ и распоряженій общихъ, пріемлемыхъ къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій (п. 4);

5) общихъ внутреннихъ мѣръ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыхъ (п. 5);

6) государственной росписи доходовъ и расходовъ, финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, дѣлъ о денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ, дѣлъ о сборахъ и доходахъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, кромѣ капиталовъ, на опредѣленныя цѣли пожертвованныхъ, способовъ уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныхъ финансовыхъ мѣръ (п. 7);

7) смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія (п. 8);

8) отчетовъ: а) отчета государственнаго контроля по исполненію государственной росписи; б) кассоваго отчета министра финансовъ; в) годовыхъ отчетовъ государственнаго банка, государственныхъ сберегательныхъ кассъ и государственнаго дворянскаго земельнаго и крестьянскаго поземельнаго банковъ, для разсмотрѣнія сихъ отчетовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства и соотвѣтствія дѣятельности банковъ и кассъ съ цѣлями, указанными въ ихъ уставахъ, а также обсужденія размѣра затратъ сихъ учрежденій на каждую отдѣльную ихъ операцію, въ связи съ имѣющимися для того средствами, и г) отчетовъ с.-петербургской и московской ссудныхъ кассъ, при разногласіи относительно утвержденія ихъ между министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ (п. 9);

9) всѣхъ, вообще, штатовъ. въ томъ числѣ издаваемыхъ временно и въ видѣ опыта, за исключеніемъ штатовъ, указанныхъ въ учрежденіи комитета министровъ (п. 10);

10) частныхъ случаевъ отчужденія какой-либо части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующихъ Высочайшаго соизволенія (п. 11);

11) дѣлъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, временномъ ихъ занятіи и установленіи права участія въ пользованіи ими для государственной или общественной пользы (п. 12);

12) дѣлъ объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній (п. 14);

13) дѣлъ объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда имъ испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи (п. 18);

14) дѣлъ объ отмѣнѣ или измѣненіи постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, а также приговоровъ собраній городскихъ уполномоченныхъ, не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, въ тѣхъ случаяхъ, когда такая отмѣна или измѣненіе вызываетъ возвышеніе земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго общественными установленіями размѣра, а также объ отнесеніи нѣкоторыхъ земскихъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны и объ оказаніи земству воспособленія иного рода (п. 20);

15) проектовъ законовъ, кои дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго, равно законовъ, примѣняемыхъ въ предѣлахъ Великаго Княжества, если они касаются общегосударственныхъ потребностей или находятся въ связи съ законодательствомъ Имперіи (п. 21);

16) представленій и предположеній министра путей сообщенія по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ, на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ, а также главныхъ мѣроположеній по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ (учр. ком. мин., ст. 26 п. 3);

17) дѣлъ на основаніи особыхъ узаконеній, а также по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносимыхъ (учр. гос. сов., ст. 31, пп. 6 и 22).

Ст. 33. Государственной думѣ предоставляется возбуждать порядкомъ, въ ст. ст. 62—67 сего учрежденія указаннымъ, предположенія объ отмѣнѣ и измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ.

Ст. 34. Государственной думѣ предоставляется, съ соблюденіемъ правилъ, изложенныхъ въ ст. ст. 68—71 сего учрежденія, просить министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, подчиненныхъ по закону правительствующему сенату (учр. прав. сен., ст. 1), о сообщеніи свѣдѣній по поводу дѣйствія сихъ министровъ и главноуправляющихъ, а равно подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учрежденій, коими нарушаются, по мнѣнію государственной думы, существующія законоположенія и повелѣнія, отъ Высочайшей власти послѣдовавшія.

Ст. 35. Дѣла, поступающія въ государственную думу, распредѣляются предсѣдателемъ между ея отдѣлами по ихъ свойству и принадлежности.

Ст. 36. Если въ одномъ изъ отдѣловъ накопится значительное число дѣлъ, то отъ предсѣдателя государственной думы, по соглашенію съ предсѣдателями отдѣловъ думы, зависитъ передать нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ въ другой отдѣлъ, менѣе обремененный.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Пространство власти государственной думы.

Ст. 37. Государственная дума въ дѣлахъ, ей предоставленныхъ, пользуется всею свободою мнѣній, но обязана не удаляться отъ существа ихъ и основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ.

Ст. 38. Сужденія государственной думы, по внесеннымъ на ея разсмотрѣніе дѣламъ, излагаются въ формѣ заключеній и сообщаются государственному совѣту, отъ котораго зависитъ, въ случаяхъ, когда онъ при-

знаетъ это нужнымъ, возвратить дѣло думѣ для пересмотра и дополнительнаго заключенія.

Заключенія отдѣла думы по предметамъ, указаннымъ въ п. 16 ст. 32, сообщаются въ соединенное присутствіе комитета министровъ и департамента государственной экономіи.

Ст. 39. Законодательныя предположенія, отклоненныя большинствомъ членовъ въ общемъ собраніи государственной думы и государственнаго совѣта, не представляются на Высочайшее усмотрѣніе, а возвращаются подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною частью, по принадлежности, для дополнительной разработки.

Ст. 40. Законодательныя предположенія, одобренныя большинствомъ членовъ въ общихъ собраніяхъ государственной думы и государственнаго совѣта или въ общемъ собраніи одного изъ сихъ установленій, представляются на Высочайшее усмотрѣніе порядкомъ, указаннымъ въ учрежденіи государственнаго совѣта.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

1. Порядокъ вступленія дѣлъ въ государственную думу.

Ст. 41. Законодательныя предположенія, а равно прочія дѣла, указанныя въ семъ учрежденіи, вносятся въ государственную думу министрами и главноуправляющими отдѣльными частями и поступаютъ къ предсѣдателю государственной думы.

Ст. 42. По разсмотрѣніи въ отдѣлѣ, дѣла вносятся съ заключеніемъ его въ общее собраніе государственной думы.

Ст. 43. Объяснительныя записки по дѣламъ, поступающимъ въ государственную думу, а равно журналы отдѣловъ думы по разсмотрѣнію сихъ дѣлъ, сообщаются членамъ думы въ печатныхъ экземплярахъ.

Ст. 44. Министръ и главноуправляющій отдѣльною частью можетъ во всякое время взять обратно внесенное имъ въ государственную думу дѣло для измѣненія и дополненія.

Дѣла, внесенныя въ государственную думу, вслѣдствіе возбужденія послѣднею законодательнаго вопроса, порядкомъ, указаннымъ въ ст. ст. 33 — 62 — 67 сего учрежденія, могутъ быть взяты обратно министрами и главноуправляющими для измѣненія и дополненія не иначе, какъ съ согласія на то общаго собранія государственной думы.

2. Порядокъ производства дѣлъ въ государственной думѣ.

А. Правила общія.

Ст. 45. Предсѣдатель государственной думы и предсѣдатели ея отдѣловъ назначаютъ дѣла къ разсмотрѣнію общаго собранія и отдѣловъ государственной думы по степени ихъ настоятельности и по мѣрѣ приготовленія къ слушанію.

Предсѣдателю государственной думы предоставляется требовать разсмотрѣнія въ отдѣлахъ указываемыхъ имъ дѣлъ внѣ очереди.

Ст. 46. Общему собранію государственной думы предоставляется назначать срокъ для разработки отдѣломъ подлежащаго его обсужденію вопроса.

Если къ назначенному сроку отдѣлъ не представитъ своего заключенія, то общее собраніе государственной думы можетъ изъять дѣло изъ

вѣдѣнія отдѣла и передать его для предварительной разработки въ особо образуемую коммиссію или разсмотрѣть непосредственно въ общемъ собраніи.

Ст. 47. Засѣданія общаго собранія и отдѣловъ государственной думы открываются и закрываются ихъ предсѣдателями.

Ст. 48. О днѣ засѣданія канцелярія государственной думы увѣдомляетъ членовъ думы, а равно подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, особыми повѣстками, съ препровожденіемъ списка дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію, не позднѣе, какъ за недѣлю до засѣданія.

Ст. 49. Для дѣйствительности засѣданія государственной думы требуется присутствіе: въ общемъ собраніи не менѣе одной пятой всего числа членовъ государственной думы, а въ отдѣлѣ—не менѣе одной пятой общаго числа членовъ, входящихъ, согласно распредѣленію, въ составъ этого отдѣла.

Члены отъ финляндскаго сейма, при опредѣленіи законнаго состава государственной думы, въ разсчетъ не принимаются. Неприбытіе ихъ не останавливаетъ разсмотрѣнія дѣла государственною думою.

Ст. 50. Засѣданія государственной думы по общему ея собранію и по отдѣламъ бываютъ обыкновенныя и закрытыя.

Закрытыя засѣданія государственной думы назначаются:

а) по распоряженію предсѣдателя государственной думы;

б) по постановленію общаго собранія или отдѣла государственной думы, по принадлежности;

в) по требованію министровъ или главноуправляющихъ отдѣльными частями при разсмотрѣніи разъясненій и свѣдѣній, сообщаемыхъ ими лично или чрезъ уполномоченныхъ на то лицъ.

Ст. 51. Въ обыкновенныя засѣданія государственной думы предсѣдателемъ ея могутъ быть допускаемы представители печати съ тѣмъ, чтобы сообщенія о послѣдовавшихъ въ думѣ сужденіяхъ оглашались не иначе, какъ съ его разрѣшенія.

Ст. 52. Въ засѣданіяхъ государственной думы разсужденія членовъ обращаются къ лицу предсѣдателя.

Ст. 53. Разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла, обращаются къ оному предсѣдателемъ, который, при повтореніи сихъ отступленій, прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему.

Ст. 54. Предложеніе одного или нѣсколькихъ членовъ, которое предсѣдатель признаетъ несогласнымъ съ законами или выходящимъ изъ круга предметовъ вѣдомства думы, не подлежитъ дальнѣйшему обсужденію.

Ст. 55. Члены государственной думы, недовольные рѣшеніемъ предсѣдателя по указанному въ предшедшей статьѣ предмету, имѣютъ право изложить о томъ свое мнѣніе письменно и пріобщить его къ журналу засѣданія.

Ст. 56. Предсѣдатель останавливаетъ того изъ членовъ государственной думы, который уклоняется отъ соблюденія порядка или отъ уваженія къ закону, а въ случаѣ безуспѣшности двукратнаго напоминанія закрываетъ засѣданіе.

Ст. 57. Въ чрезвычайныхъ случаяхъ нарушенія порядка государственная дума можетъ постановить объ удаленія ея члена изъ засѣданій общаго собранія или подлежащаго отдѣла. Постановленіе это должно быть при-

нято большинствомъ двухъ третей членовъ, присутствующихъ въ общемъ собранiи или въ отдѣлѣ, по принадлежности.

Съ тѣмъ вмѣстѣ опредѣляется и срокъ удаленiя въ предѣлахъ избирательнаго пятилѣтiя.

Ст. 58. По каждому разсмотрѣнному въ государственной думѣ дѣлу составляется отдѣльный журналъ.

Въ журналѣ обозначаются: 1) содержанiе дѣла, 2) главные предметы разсужденiя, 3) заключенiе.

Ст. 59. Въ случаѣ разногласiя, въ журналы, сверхъ общаго заключенiя, вносятся и мнѣнiя членовъ, съ нимъ не согласившихся. Но если кто изъ членовъ государственной думы, не соглашаясь ни съ однимъ изъ этихъ мнѣнiй, пожелаетъ представить особое мнѣнiе, то долженъ заявить о сущности его въ томъ-же самомъ засѣданiи, въ которомъ разсмотрѣно было дѣло. Особыя мнѣнiя излагаются членами письменно и сообщаются предсѣдателю втеченiи недѣли послѣ засѣданiя, въ которомъ были заявлены.

Ст. 60. Журналы подписываются предсѣдателемъ и членами и скрѣпляются секретаремъ государственной думы или ея отдѣла, по принадлежности.

Ст. 61. Отчетъ о каждомъ засѣданiи государственной думы составляется присяжнымъ стенографомъ и допускается къ оглашенiю въ печати: о засѣданiяхъ обыкновенныхъ—по удостовѣренiи предсѣдателемъ думы въ его подлинности, а о засѣданiяхъ закрытыхъ—въ частяхъ, разрѣшаемыхъ предсѣдателемъ думы.

Недопущенiе опубликованiя журналовъ обыкновенныхъ засѣданiй государственной думы, въ части или въ цѣломъ, зависитъ отъ усмотрѣнiя общаго собранiя или отдѣловъ думы, по принадлежности.

Б. Правила частныя.

Порядокъ возбужденiя законодательныхъ предположенiй.

Ст. 62. Члены государственной думы, желающiе возбудить вопросъ объ отмѣнѣ или измѣненiи дѣйствующаго или изданiи новаго закона, подаютъ о томъ письменное заявленiе предсѣдателю государственной думы, который, если заявленiе это подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, передаетъ его на разсмотрѣнiе подлежащаго отдѣла.

Ст. 63. При заявленiи, коимъ возбуждается законодательный вопросъ, долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положенiй предлагаемаго измѣненiя въ законѣ или новаго закона съ пояснительной къ нему запиской.

Ст. 64. О днѣ слушанiя въ отдѣлѣ государственной думы вопроса объ отмѣнѣ или измѣненiи дѣйствующаго или изданiи новаго закона подлежащiе министры и главноуправляющiе отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ означенный вопросъ относится, поставляются въ извѣстность, съ сообщенiемъ копiи заявленiя и относящихся къ нему приложенiй, не позднѣе, какъ за мѣсяцъ.

Ст. 65. Если подлежащiй министръ или главноуправляющiй отдѣльною частью, къ предметамъ вѣдомства котораго относится дѣло, раздѣляетъ соображенiе государственной думы о желательности отмѣны или измѣненiя дѣйствующаго или изданiя новаго закона, то даетъ дѣлу движенiе въ установленномъ законодательномъ порядкѣ.

Ст. 66. Если министръ или главноуправляющій, къ предметамъ вѣдѣнія котораго относится дѣло, не раздѣляетъ соображеній о желательности измѣненія или отмѣны дѣйствующаго или изданія новаго закона, принятыхъ въ отдѣлѣ, а затѣмъ и въ общемъ собраніи государственной думы большинствомъ двухъ третей присутствующихъ членовъ, то дѣло представляется предсѣдателемъ думы въ государственный совѣтъ, черезъ который и восходитъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благовоззрѣніе.

Въ случаѣ воспослѣдованія Высочайшаго на то соизволенія, по ходатайству думы, предположеніе получаетъ движеніе въ общемъ законодательномъ порядкѣ, причемъ ближайшая его разработка возлагается на подлежащаго министра или главноуправляющаго отдѣльной частью.

Ст. 67. Законодательныя предположенія въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. ст. 65 и 66, должны быть разработаны министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью и внесены въ государственную думу втеченіи одного года, если не будетъ назначенъ срокъ болѣе продолжительный.

Порядокъ производства по просьбамъ о сообщеніи свѣдѣній министрами и главноуправляющими.

Ст. 68. Члены государственной думы, желающіе возбудить предположеніе о сношеніи съ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльной частью касательно сообщенія свѣдѣній, указанныхъ въ ст. 34 сего учрежденія, обращаются съ письменнымъ о томъ заявленіемъ къ предсѣдателю государственной думы, который, если заявленіе подписано не менѣе, чѣмъ тридцатью членами, предлагаетъ его на обсужденіе общаго собранія думы.

Ст. 69. Если указанное въ предшествующей статьѣ заявленіе будетъ поддержано большинствомъ наличныхъ членовъ общаго собранія государственной думы, то о семъ сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльной частью.

Ст. 70. Министры и главноуправляющіе, по принадлежности, не далѣе одного мѣсяца со дня увѣдомленія, сообщаютъ государственной думѣ просимыя свѣдѣнія или-же поставляютъ ее въ извѣстность о причинахъ, по коимъ они лишены возможности сообщить эти свѣдѣнія.

Ст. 71. Если государственная дума большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ общаго ея собранія не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщенными министромъ или главноуправляющимъ свѣдѣніями, то предсѣдатель думы повергаетъ о семъ на Высочайшее благовоззрѣніе въ ежемѣсячномъ всеподданнѣйшемъ отчетѣ.

Порядокъ производства по разсмотрѣнію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ и предположеній.

Ст. 72. Финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій вносятся въ государственную думу въ промежутокъ времени между 31 іюля и 14 октября, въ сроки, показанные для каждой смѣты въ приложеніи къ сей статьѣ, по предварительномъ разсмотрѣніи сихъ смѣтъ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ и по разрѣшеніи возникшихъ разногласій въ особо-образуемыхъ для каждаго вѣдомства совѣщаніяхъ, состоящихъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя депар-

тамента экономіи государственнаго совѣта, изъ министра финансовъ, государственнаго контролера и подлежащаго министра или главноуправляющаго отдѣльною частью.

Ст. 73. Государственная дума или отдѣлъ экономіи и финансовъ государственной думы, если разсмотрѣніе смѣтъ будетъ всецѣло возложено на него послѣднею, разсматриваетъ финансовыя смѣты министерствъ и и главныхъ управленій, по мѣрѣ ихъ поступленія.

Ст. 74. При разсмотрѣніи смѣтъ государственная дума не можетъ возбуждать вопросовъ объ увеличеніи по смѣтамъ испрашиваемыхъ вѣдомствами кредитовъ или объ исключеніи изъ смѣтъ расходовъ, внесенныхъ на основаніи дѣйствующихъ законоположеній, штатовъ и Высочайшихъ повелѣній (смѣтныя правила, ст. ст. 10, 11, 14 и 15), а равно утвержденныхъ въ установленномъ порядкѣ предѣльныхъ бюджетовъ военнаго и морского вѣдомствъ.

Предположенія, возникающія по симъ предметамъ въ государственной думѣ, могутъ относиться лишь къ смѣтамъ послѣдующихъ годовъ и получаютъ движеніе не иначе, какъ въ порядкѣ, указанномъ въ ст. ст. 62—67 сего учрежденія.

Ст. 75. По мѣрѣ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ государственною думою и во всякомъ случаѣ не позднѣе сроковъ, въ приложеніи къ сей статьѣ указанныхъ, заключенія по смѣтамъ думы или ея отдѣла сообщаются государственному совѣту. Несообщеніе къ этимъ срокамъ заключенія государственной думы или, въ подлежащемъ случаѣ, ея отдѣла признается за согласіе думы съ смѣтными предположеніями.

Ст. 76. По разсмотрѣніи смѣтъ въ государственной думѣ или ея отдѣлѣ, министръ финансовъ въ недѣльный, послѣ послѣдняго засѣданія о смѣтахъ, срокъ и, во всякомъ случаѣ, не позднѣе 5-го ноября, составляетъ проектъ государственной росписи въ двухъ параллельныхъ рядахъ цифръ: по первоначальнымъ исчисленіямъ смѣтъ, внесенныхъ въ государственную думу, и по измѣненіямъ этихъ исчисленій, предположенныхъ думою, со своими по сему проекту соображеніями и общими о положеніи финансоваго хозяйства объясненіями.

Ст. 77. Проектъ государственной росписи и предположенія по оной министра финансовъ вносятся засимъ въ отдѣлъ экономіи и финансовъ думы и разсматриваются послѣднимъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, причемъ обсуждается степень пользы и своевременности предположенныхъ въ росписи расходовъ, въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами.

Ст. 78. По разсмотрѣніи и обсужденіи проекта государственной росписи въ отдѣлѣ экономіи и финансовъ думы, и, во всякомъ случаѣ, не позднѣе 15-го ноября, заключеніе отдѣла по проекту росписи вносится на уваженіе общаго собранія государственной думы, которая постановляетъ засимъ свое по проекту заключеніе.

Ст. 79. По обсужденіи проекта государственной росписи думою, и, во всякомъ случаѣ, не позднѣе 5-го декабря, заключеніе думы, если таковое состоится къ означенному сроку, сообщается государственному совѣту. Въ случаѣ непредставленія къ сроку заключенія по росписи думы въ государственный совѣтъ представляется заключеніе по росписи отдѣла экономіи и финансовъ думы.

Ст. 80. По окончательномъ разсмотрѣніи проекта государственной росписи въ думѣ и въ государственномъ совѣтѣ, проектъ сей, съ заключе-

ніями обоихъ поименованныхъ учрежденій, представляется на Высочайшее утвержденіе порядкомъ, установленнымъ въ учрежденіи государственнаго совѣта. Если къ указанному въ предыдущей статьѣ сроку не послѣдуетъ по росписи заключенія не только думы, но и отдѣла экономіи и финансовъ думы, то проектъ государственной росписи представляется на Высочайшее утвержденіе съ заключеніемъ одного государственнаго совѣта.

Ст. 81. При разсмотрѣніи и обсужденіи финансовыхъ смѣтъ и проекта государственной росписи въ отдѣлѣ экономіи и финансовъ и общемъ собраніи думы присутствуютъ министръ финансовъ, государственный контролеръ и другіе подлежащіе министры и главноуправляющіе отдѣльными частями или уполномоченныя ими лица.

Ст. 82. Въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ въ п.п. 2 и 3 ст. 69 учр. гос. сов., а именно по дѣламъ: 1) объ ассигнованіи суммъ изъ государственнаго казначейства и 2) объ установленіи сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты, — представленія министровъ и главноуправляющихъ вносятся послѣдовательно на обсужденіе отдѣла экономіи и финансовъ думы и департамента государственной экономіи и съ заключеніями сихъ учрежденій представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе.

Ст. 83. Въ случаѣ испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ на основаніи дѣйствующихъ смѣтныхъ правилъ, внѣ законодательнаго порядка, о причинахъ и основаніяхъ, вызвавшихъ необходимость испрошенія сихъ кредитовъ, за исключеніемъ ассигнованій, тайнѣ подлежащихъ, министръ финансовъ доводитъ до свѣдѣнія государственной думы.

3. Послѣдствіе неразсмотрѣнія государственною думою внесенныхъ на обсужденіе ея законодательныхъ предположеній.

Ст. 84. Если засѣданіе государственной думы не состоится по неприбытію положеннаго числа членовъ, то подлежавшее разсмотрѣнію дѣло назначается къ новому слушанію, а буде засѣданіе вновь не состоится по той же причинѣ, то министръ или главноуправляющій отдѣльною частью, которымъ дѣло это внесено въ думу, можетъ требовать перенесенія дѣла въ государственный совѣтъ, коимъ дѣло и разсматривается въ этомъ случаѣ безъ заключенія думы.

Ст. 85. Если, при обозрѣніи всеподданнѣйшихъ отчетовъ предсѣдателя государственной думы, Его Императорскому Величеству угодно будетъ обратить вниманіе на медленность думы въ разсмотрѣніи внесеннаго въ нее дѣла, то государственный совѣтъ, по сообщеніи ему Высочайшей о семъ отмѣтки, назначаетъ срокъ, къ которому должно послѣдовать заключеніе думы, и, буде государственная дума не сообщитъ къ этому сроку своего отзыва, приступаетъ къ обсужденію дѣла, не выжидая заключенія думы.

4. Образъ исполненія дѣлъ по государственной думѣ.

Ст. 86. Заключенія государственной думы по внесеннымъ на разсмотрѣніе ея законодательнымъ предположеніямъ, вмѣстѣ съ журналами послѣдовавшихъ въ думѣ сужденій, немедленно, по изготовленіи оныхъ,

сообщаются предсѣдателемъ государственной думы предсѣдателю государственнаго совѣта.

Ст. 87. О послѣдовавшихъ въ разрѣшеніе дѣла Высочайшихъ повелѣніяхъ государственная дума поставляется въ извѣстность предсѣдателемъ государственнаго совѣта, съ сообщеніемъ относящихся къ дѣлу журналовъ совѣта.

Ст. 88. Сношенія съ министрами и главноуправляющими отдѣльными частями о доставленіи всякаго рода дополнительныхъ справокъ и свѣдѣній къ разъясненію внесенныхъ въ государственную думу дѣлъ, а равно о сообщеніи свѣдѣній въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ 34 статьею сего учрежденія, производятся послѣднею черезъ ея секретаря.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Устройство канцеляріи Государственной Думы и образъ ея дѣйствій.

Ст. 89. Секретарь государственной думы, его товарищъ, секретари отдѣловъ думы и помощники секретарей опредѣляются и увольняются указами государственной думы за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ.

Ст. 90. Секретари и помощники секретарей отдѣловъ государственной думы опредѣляются и увольняются по представленіямъ предсѣдателя государственной думы.

Ст. 91. Опредѣленіе и увольненіе всѣхъ прочихъ чиновъ канцеляріи государственной думы зависитъ отъ секретаря думы.

Ст. 92. Распредѣленіе по отдѣламъ государственной думы секретарей отдѣловъ и помощниковъ секретарей зависитъ отъ предсѣдателя государственной думы.

Ст. 93. Распредѣленіе по отдѣламъ государственной думы прочихъ чиновъ ея канцеляріи зависитъ отъ секретаря государственной думы.

Ст. 94. Секретарь государственной думы завѣдываетъ ввѣренною ему частью подъ руководствомъ предсѣдателя думы и представляетъ, въ случаѣ надобности, государственной думѣ объясненія и заключенія объ отношеніи обсуждаемаго дѣла къ постановленіямъ дѣйствующаго законодательства.

Ст. 95. Товарищъ секретаря государственной думы раздѣляетъ труды послѣдняго по представленію государственной думѣ объясненій и заключеній, а въ случаѣ его отсутствія или болѣзни исправляетъ его должность, пользуясь всѣми правами, секретарю государственной думы предоставленными.

Ст. 96. Секретари отдѣловъ государственной думы, подчиняясь, въ порядкѣ службы, секретарю послѣдней, дѣйствуютъ по ближайшимъ указаніямъ предсѣдателей отдѣловъ думы.

Ст. 97. Каждый изъ секретарей въ томъ отдѣлѣ государственной думы, при которомъ онъ состоитъ, есть управляющій дѣлами сего отдѣла и начальникъ всѣхъ принадлежащихъ къ нему чиновъ канцеляріи.

Ст. 98. Секретарь государственной думы, по дѣламъ общаго оной собранія, и секретари отдѣловъ думы, по дѣламъ сихъ отдѣловъ, скрѣпляютъ журналы думы и отвѣчаютъ за точность и правильность ихъ изложенія.

Ст. 99. Типографскія работы, относящіяся къ дѣламъ государственной думы, возлагаются на обязанность государственной типографіи (учр. гос. сов., ст. 153 и приложеніе къ оной).

Ст. 100. Дѣла государственной думы, законченныя производствомъ, хранятся въ архивѣ государственнаго совѣта (учр. гос. сов., ст. 152).

Ст. 101. Подробныя правила объ обязанностяхъ должностныхъ лицъ канцеляріи государственной думы, порядкѣ ихъ дѣйствій и распредѣленіи занятій устанавливаются наказомъ, утверждаемымъ предсѣдателемъ государственной думы, по представленію секретаря думы.

Ст. 102. Канцелярія государственной думы имѣетъ свою собственную печать.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

1. Порядокъ избранія государственной думы.

Ст. 103. Выборы въ государственную думу производятся населеніемъ имперіи по губерніямъ, областямъ и нѣкоторымъ городамъ, каждыя пять лѣтъ.

Число членовъ государственной думы отъ губерній, областей и городовъ устанавливается приложеннымъ у сего росписаніемъ.

Ст. 104. Въ выборахъ членовъ государственной думы не участвуютъ:

1) иностранные подданные;

2) лица моложе двадцати пяти лѣтъ;

3) лица, состоящія въ учебныхъ заведеніяхъ;

4) лица, подвергшіяся суду за преступленія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія или исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденнаго или полученнаго черезъ обманъ, ростовщичество и за уклоненіе отъ исполненія воинской повинности, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія;

5) отрѣшеные по судебнымъ приговорамъ отъ должности — втеченіи трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они были освобождены отъ сего наказанія за давностью, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія;

6) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, означенныхъ въ пунктѣ 4 сей статьи или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности;

7) подвергшіеся несостоятельности—впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о коихъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію, всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными;

8) лишенные духовнаго сана или званія за пороки или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ;

9) лишившіеся ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ (ст. ст. 110, 114, 115);

10) губернаторы, вице-губернаторы, а равно градоначальники и ихъ помощники,—въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ губерній, областей и городовъ;

11) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи или городѣ, по которымъ производятся выборы;

12) евреи—впредь до пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній:

13) кочевые и бродячіе инородцы;

Ст. 105. Лица женскаго пола участвуютъ въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ, которыми могутъ быть только ихъ отцы, мужья, сыновья, зятья и родные братья, если къ допущенію этихъ уполномоченныхъ въ избирательные съѣзды не имѣется препятствій, указанныхъ въ предыдущей статьѣ.

Ст. 106. Неотдѣленные сыновья могутъ участвовать въ выборахъ вмѣсто отцовъ, по ихъ уполномочію.

Ст. 107. Пользующіеся правомъ участія въ выборахъ церкви, духовныя установленія, учрежденія, сословные и общественные союзы, общества, товарищества и компаніи участвуютъ въ нихъ черезъ представителей.

Представителями православныхъ церквей состоятъ ихъ настоятели или, по уполномочію послѣднихъ, другія лица церковнаго причта, или церковные старосты, а церквей прочихъ христіанскихъ исповѣданій и духовныхъ установленій—лица, на коихъ возложено по закону управленіе дѣлами сихъ церквей и установленій или, если завѣдываніе дѣлами сихъ установленій поручено коллегіальнымъ управленіямъ,—уполномоченные отъ сихъ управленій.

Представители сословныхъ и общественныхъ союзовъ и благотворительныхъ заведеній назначаются ихъ управленіями изъ числа лицъ, принадлежащихъ къ составу сихъ управленій; представители ученыхъ и учебныхъ заведеній—непосредственно стоящими во главѣ ихъ коллегіями изъ среды своихъ членовъ; представителями торгово-промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній состоятъ члены ихъ правленій, по уполномочію сихъ послѣднихъ, или снабженныя такими же полномочіями лица, коимъ поручено управленіе мѣстными отдѣленіями или конторами означенныхъ обществъ, товариществъ и компаній. Означенные представители могутъ и не имѣть установленнаго имущественнаго ценза, но должны удовлетворять всѣмъ прочимъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ, условіямъ.

Ст. 108. Никто не можетъ имѣть на выборахъ болѣе одного голоса.

Ст. 109. Изъ лицъ, владѣющихъ указаннымъ ниже имуществомъ, въ выборахъ могутъ участвовать лишь тѣ, владѣніе коихъ симъ имуществомъ продолжалось не менѣе одного года до первоначальнаго опубликованія избирательнаго списка (ст. 137) или которыя утверждены были вошедшими въ законную силу опредѣленіями судебнаго мѣста въ правѣ наслѣдованія въ такомъ имуществѣ послѣ восходящихъ родственниковъ, если владѣніе этимъ имуществомъ сихъ лицъ и ихъ наслѣдователей продолжалось въ общей сложности не менѣе года до указаннаго выше срока.

Ст. 110. Избраніе членовъ государственной думы отъ городовъ производится избирательнымъ собраніемъ, образуемымъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы или лица, его замѣняющаго, изъ выборщиковъ, избираемыхъ на основаніяхъ, указанныхъ: по отношенію къ С.-Петербургу—въ положеніи объ общественномъ управленіи С.-Петербурга, а по отношенію къ остальнымъ городамъ—въ городовомъ положеніи 1892 года для выборовъ городскихъ гласныхъ, безъ ограниченія въ зависимости отъ вѣроисповѣданія и съ соблюденіемъ въ отношеніи участія евреевъ, правилъ, указанныхъ въ п. 12 ст. 104 сего учрежденія.

Для избранія выборщиковъ города подраздѣляются на участки, по особому росписанію, утверждаемому губернаторомъ. Въ участковыхъ собраніяхъ предсѣдательствуютъ лица, приглашаемыя, съ утвержденія губернатора, городскимъ головой изъ числа избирателей участка.

Ст. 111. Избраніе членовъ государственной думы отъ губерній и областей производится губернскимъ или областнымъ избирательнымъ собраніемъ, образуемымъ подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства или лица его замѣняющаго, изъ выборщиковъ, избираемыхъ уѣздными или окружными избирательными собраніями.

Ст. 112. Уѣздное (окружное) избирательное собраніе образуется, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства или лица, его замѣняющаго, изъ уѣздныхъ выборщиковъ, избираемыхъ: 1) съѣздомъ уѣздныхъ избирателей, 2) съѣздомъ городскихъ избирателей и 3) волостными сходами.

Ст. 113. Съѣзды избирателей созываются въ губернскомъ или уѣздномъ городѣ, по принадлежности, подъ предсѣдательствомъ: съѣздъ уѣздныхъ избирателей—уѣзднаго предводителя дворянства, а съѣздъ городскихъ избирателей—городского головы губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности, или лицъ, ихъ замѣняющихъ.

Въ составѣ съѣзда уѣздныхъ избирателей образуется особое присутствіе изъ лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ въ размѣрѣ, превышающемъ въ десять и болѣе разъ размѣры онаго, дающіе право участія въ съѣздѣ избирателей.

Если въ уѣздѣ имѣется болѣе одного городского поселенія, то въ каждомъ изъ нихъ образуется отдѣльный съѣздъ городскихъ избирателей.

Ст. 114. Въ съѣздахъ городскихъ избирателей имѣютъ право голоса:

1) лица, владѣющія въ предѣлахъ городского поселенія на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, указаннымъ въ приложенномъ у сего росписаніи;

2) назначенные, на основаніи статей 105—107, уполномоченные отъ частныхъ владѣльцевъ, церквей и духовныхъ установленій, а также существующихъ на законномъ основаніи благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ заведеній, сословныхъ и общественныхъ учрежденій и обществъ, товариществъ и компаній, владѣющихъ въ предѣлахъ городского поселенія упомянутыми въ пунктѣ первомъ сей статьи недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ предпріятіемъ.

Ст. 115. Въ съѣздѣ уѣздныхъ избирателей имѣютъ право голоса:

1) лица, владѣющія въ уѣздѣ на правѣ собственности, пожизненнаго владѣнія или на посессіономъ правѣ, обложенного сборомъ на земскія повинности землею, или инымъ недвижимымъ имуществомъ, или торговопромышленнымъ или хозяйственнымъ заведеніемъ, въ размѣрѣ, указанномъ въ приложенномъ у сего росписаніи;

2) назначенные, на основаніи статей 105—107, уполномоченные отъ частныхъ владѣльцевъ, церквей и духовныхъ установленій, благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ заведеній и другихъ сословныхъ и общественныхъ учрежденій, а равно обществъ, товариществъ и компаній, владѣющихъ пространствомъ земли или инымъ имущсствомъ, указаннымъ въ пунктѣ первомъ сей статьи;

3) уполномоченные отъ частныхъ лицъ, а также церквей, духовныхъ установленій, учрежденій, обществъ, компаній и товариществъ, владѣю-

щихъ въ уѣздѣ пространствомъ земли или инымъ недвижимымъ имуществомъ, не достигающимъ положеннаго въ пунктѣ первомъ сей статьи размѣра, но составляющимъ не менѣе десятой его доли;

4) уполномоченные отъ священнослужителей, владѣющихъ въ уѣздѣ церковною землею въ размѣрѣ, опредѣленномъ въ законахъ межевыхъ и въ законахъ о состояніяхъ.

Ст. 116. Означенные въ пунктахъ 3 и 4 ст. 115 уполномоченные отъ землевладѣльцевъ, церквей, духовныхъ установленій, учрежденій, обществъ, компаній, товариществъ и священнослужителей избираются ими на особомъ предварительномъ съѣздѣ. Предварительный съѣздъ можетъ быть раздѣляемъ на отдѣленія по мѣстностямъ уѣзда, по особому росписанію, установленному губернаторомъ.

Предсѣдательствованіе въ предварительномъ съѣздѣ и въ его отдѣленіяхъ возлагается на уѣзднаго предводителя дворянства, который въ случаѣ невозможности предсѣдательствовать въ отдѣленіяхъ съѣзда можетъ передавать исполненіе этихъ обязанностей лицамъ, приглашаемымъ имъ, съ утвержденія губернатора, изъ среды избирателей каждаго отдѣленія.

Ст. 117. Число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на предварительныхъ съѣздахъ, опредѣляется количествомъ земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ, итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для участія въ съѣздѣ избирателей.

Ст. 118. Уѣздные выборщики избираются съѣздами избирателей и волостными сходами, каждымъ по принадлежности, изъ числа лицъ, имѣющихъ право на участіе въ немъ: волостными сходами—по одному отъ каждой волости, а съѣздами—въ числѣ, указанномъ въ приложенномъ у сего росписаніи.

Число выборщиковъ, положенное по росписанію на съѣздъ уѣздныхъ избирателей, распредѣляется между съѣздомъ и особымъ его присутствіемъ (ст. 113), съ соотвѣтствіями съ размѣрами имуществъ, принадлежащихъ прибывшимъ въ оные избирателямъ.

Особое присутствіе избираетъ выборщиковъ въ числѣ, во всякомъ случаѣ, не превышающемъ числа лицъ, въ него прибывшихъ. Все остальное число выборщиковъ, положенное на съѣздъ, избирается съѣздомъ безъ участія лицъ, входящихъ въ составъ особаго присутствія.

Ст. 119. Способъ удостовѣренія въ личности избирателей и провѣрка, въ подлежащихъ случаяхъ, ихъ полномочій предоставляется предсѣдателю избирательнаго съѣзда.

Ст. 120. Выборы производятся закрытой подачей голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами.

Ст. 121. Выборщиками признаются лица, за коихъ подано болѣе половины голосовъ, участвующихъ въ съѣздѣ, въ порядкѣ большинства полученныхъ балловъ; въ случаѣ равенства избирательныхъ балловъ—избраніе опредѣляется по жребію.

Ст. 122. Если въ съѣздъ избирателей или въ особое присутствіе съѣзда уѣздныхъ избирателей прибудетъ менѣе трехъ лицъ, то выборы не производятся, а прибывшіе признаются уѣздными выборщиками.

Ст. 123. Уѣздное (окружное) избирательное собраніе (ст. 112) и выбираетъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право на участіе въ немъ, положен-

ное количество выборщиковъ въ губернское (областное) избирательное собраніе.

Ст. 124. Общее число выборщиковъ, избираемыхъ уѣздами (округами) въ составъ губернскаго (областного) избирательнаго собранія, опредѣляется для губерніи или области по расчету десяти на каждаго подлежащаго избранію отъ этой губерніи (области) члена государственной думы.

Положенное на губернію или область общее число выборщиковъ распредѣляется между уѣздами и округами въ числѣ, показанномъ въ приложенномъ у сего росписаніи.

Ст. 125. Губернское (областное) избирательное собраніе избираетъ изъ числа имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ положенное на губернію число членовъ государственной думы закрытой подачей голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами.

Предварительно баллотировки, собраніемъ отмѣчаются закрытой подачей голосовъ, посредствомъ записокъ, кандидаты, которые и подвергаются засимъ баллотировкѣ въ порядкѣ большинства полученныхъ голосовъ.

Ст. 126. Если число лицъ, получившихъ на губернскомъ избирательномъ собраніи болѣе половины голосовъ, не достигнетъ положеннаго по закону для данной губерніи числа членовъ государственной думы, то на слѣдующій день собраніе производитъ тѣмъ-же порядкомъ дополнительные выборы недостающаго числа членовъ; въ случаѣ безуспѣшности, на третій день производятся окончательные выборы недостающаго числа членовъ, причемъ избранными считаются получившіе относительное большинство голосовъ.

Ст. 127. Избранію въ члены государственной думы могутъ быть подвергаемы только лица, изъявившія на то свое согласіе.

Ст. 128. Въ члены государственной думы не могутъ быть избираемы лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ.

Лица, занимающія должности по службѣ гражданской, соединенныя съ штатнымъ окладомъ содержанія, могутъ совмѣщать должности эти съ званіемъ члена государственной думы не иначе, какъ съ разрѣшенія непосредственнаго своего начальства.

Ст. 129. По окончаніи выборовъ, избирательное производство губернскаго, областного и городского избирательныхъ собраній представляется губернатору, которому могутъ быть приносимы и жалобы заинтересованныхъ лицъ на послѣдовавшія при выборахъ неправильности и нарушеніе установленнаго порядка.

О лицахъ, избранныхъ въ члены государственной думы, предсѣдатели избирательныхъ собраній доводятъ одновременно до свѣдѣнія предсѣдателя государственной думы.

Ст. 130. Избирательное производство съ принесенными на выборы жалобами, объясненіями по онымъ предсѣдателей избирательныхъ собраній и необходимыми по дѣлу свѣдѣніями губернаторъ представляетъ безотлагательно правительствующему сенату.

Ст. 131. По провѣркѣ правильности выборовъ и разсмотрѣніи принесенныхъ на оные жалобъ, правительствующій сенатъ, если усмотритъ къ тому основанія, отмѣняетъ въ отношеніи всѣхъ или нѣкоторыхъ членовъ государственной думы отъ данныхъ губерніи, области или города избирательное производство.

Дѣла этого рода рѣшаются въ правительствующемъ сенатѣ, по пер-

вому департаменту, окончательно, простымъ большинствомъ голосовъ. (Учр. прав. сен., ст. 96).

Ст. 132. Въ случаѣ отмѣны выборовъ правительствующимъ сенатомъ, а равно въ случаѣ смерти члена государственной думы, отказа его отъ сего званія или наступленія обстоятельствъ, лишающихъ права на участіе въ выборахъ (ст. 104) втеченіи первыхъ четырехъ лѣтъ служенія, производятся новые выборы на остающійся срокъ подлежащимъ губернскимъ, областнымъ или городскимъ избирательнымъ собраніемъ въ томъ составѣ выборщиковъ, который избранъ былъ на текущее пятилѣтіе.

Ст. 133. Въ губерніяхъ и областяхъ сибирскихъ для избранія уѣздныхъ выборщиковъ образуется въ каждомъ уѣздѣ и округѣ одинъ общій избирательный съѣздъ.

Ст. 134. Въ степномъ генералъ-губернаторствѣ и въ туркестанскомъ краѣ выборы членовъ государственной думы производятся.

Ст. 135. Въ губерніяхъ и областяхъ Кавказа выборы членовъ государственной думы производятся.

2. Порядокъ составленія и веденія списковъ избирателей.

Ст. 136. Списки лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ, составляются и содержатся въ исправности: по съѣзду уѣздныхъ избирателей—уѣздною земскою управою или управою по дѣламъ земскаго хозяйства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ управъ не имѣется, — уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ, а по съѣзду и собранію городскихъ избирателей — подлежащею городскою управою или учрежденіемъ, ее замѣняющимъ.

Ст. 137. Составленные на семъ основаніи списки избирателей публикуются, по распоряженію губернатора, за два мѣсяца до выборовъ въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, объявляются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ.

Ст. 138. Втеченіи мѣсяца со дня оглашенія избирательныхъ списковъ заинтересованныя лица могутъ сообщать въ подлежащую коммиссію по дѣламъ о выборамъ (ст. ст. 146 и 147) свои возраженія противъ правильности и полноты списковъ.

Ст. 139. По разсмотрѣніи избирательныхъ списковъ и поступившихъ на нихъ возраженій, коммиссія объявляетъ заинтересованнымъ лицамъ о своихъ постановленіяхъ по этимъ возраженіямъ и публикуетъ объ измѣненіяхъ, внесенныхъ въ первоначальные списки, въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и иными способами, по ея усмотрѣнію.

Ст. 140. Постановленія коммиссіи по указанному въ предшествующей статьѣ предмету могутъ быть обжалованы: постановленіе уѣздной коммиссіи—въ губернскую, и губернской—въ правительствующій сенатъ; но принесеніе жалобъ не останавливаетъ производства по опубликованію внесенныхъ въ первоначальные списки измѣненій.

Ст. 141. Послѣ опубликованія объ исправленіи списковъ никакія въ нихъ дополненія или измѣненія, за исключеніемъ тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать въ разрѣшеніе жалобъ, принесенныхъ на постановленія коммиссій (ст. 140), не допускаются. Лица, не внесенныя въ списки или утратившія избирательныя права до начала выборовъ, въ выборахъ не участвуютъ.

3) Порядокъ надзора за правильностью производства выборовъ.

Ст. 142. Общій надзоръ за порядкомъ и правильностью выбора членовъ государственной думы въ губерніяхъ о городахъ возлагается на губернаторовъ и градоначальниковъ, по принадлежности.

Ст. 143. Губернаторъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы мѣста и лица, имѣющія отношенія къ дѣлу производства выборовъ, своевременно исполняли свои обязанности и чтобы какъ составленіе списковъ избирателей, такъ равно и самое производство выборовъ велись съ точнымъ соблюденіемъ положенныхъ въ законѣ правилъ.

Для сего губернатору предоставляется право требовать отъ всѣхъ указанныхъ выше мѣстъ и лицъ свѣдѣнія о ходѣ и порядкѣ выборовъ, а равно обозрѣвать во всякое время и во всякомъ положеніи избирательное дѣлопроизводство какъ лично, такъ и черезъ командируемыхъ имъ чиновъ, и дѣлать указанія къ устраненію замѣченныхъ неправильностей.

Ст. 144. Провѣрка правильности выборовъ и разсмотрѣніе приносимыхъ на выборы жалобъ возлагается на губернскія (областныя) и уѣздныя (окружныя) коммиссіи по дѣламъ о выборахъ.

Ст. 145. Губернскія по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ губернскего предводителя дворянства, изъ предсѣдателя или товарища предсѣдателя окружнаго суда, управляющаго казенной палатой, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города или лица, его замѣняющаго, и одного изъ непремѣнныхъ членовъ губернскаго присутствія.

Ст. 146. Уѣздныя по дѣламъ о выборахъ коммиссіи образуются, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ уѣзднаго члена окружнаго суда, а въ мѣстностяхъ, гдѣ таковаго не имѣется, изъ мирового или городского судьи, предсѣдателя уѣздной земской управы, городского головы уѣзднаго города, податного инспектора и одного изъ земскихъ начальниковъ, по назначенію уѣзднаго съѣзда.

Ст. 147. На уѣздную коммиссію по дѣламъ о выборахъ возлагается:

1) повѣрка избирательныхъ списковъ и разсмотрѣніе жалобъ и заявленій о неправильности и неполнотѣ этихъ списковъ:

2) разсмотрѣніе жалобъ и заявленій о неправильности производства выборовъ въ съѣздахъ избирателей и въ уѣздныхъ избирательныхъ собраніяхъ.

Постановленія уѣздной коммиссіи по дѣламъ о выборахъ могутъ быть обжалованы заинтересованными лицами въ губернскую коммиссію. Принесеніе жалобы не останавливаетъ исполненія постановленія коммиссіи.

Ст. 148. На губернскую коммиссію по дѣламъ о выборахъ возлагается:

1) провѣрка избирательныхъ списковъ по городамъ, отъ коихъ производятся выборы членовъ государственной думы, и разсмотрѣніе жалобъ и заявленій о неправильности и неполнотѣ этихъ списковъ;

2) разсмотрѣніе жалобъ на неправильности при выборѣ въ сихъ городахъ выборщиковъ въ городское избирательное собраніе;

3) разсмотрѣніе жалобъ, приносимыхъ на постановленія уѣздныхъ коммиссій по дѣламъ о выборахъ.

Ст. 149. Жалобы на неправильности, допущенныя при выборахъ въ губернскихъ, областныхъ и городскихъ избирательныхъ собраніяхъ членовъ государственной думы, а равно на постановленія губернскихъ по

дѣламъ о выборахъ коммиссіи, подаются заинтересованными лицами правительствующему сенату, на общихъ, положенныхъ для того основаніяхъ.

Ст. 150. Жалобы могутъ быть приносимы: 1) на неправильности при выборахъ, допущенныя на съѣздахъ избирателей, на уѣздныхъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ избирательныхъ собраніяхъ и при избраніи выборщиковъ въ городскія избирательныя собранія—въ трехдневный срокъ со дня закрытія съѣзда или собранія, 2) на рѣшенія уѣздныхъ и губернскихъ коммиссій по дѣламъ о выборахъ—въ трехдневный срокъ отъ объявленія рѣшенія.

Ст. 151. Въ мѣстностяхъ, въ коихъ не положено губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства, обязанности ихъ, указанныя въ сихъ правилахъ, возлагаются: уѣздныхъ предводителей—на предсѣдателей уѣздныхъ съѣздовъ, съѣздовъ крестьянскихъ начальниковъ или мировыхъ посредниковъ, а гдѣ таковыхъ не имѣется—на особыхъ лицъ по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ, а губернскихъ предводителей—на особыхъ лицъ, назначаемыхъ Высочайшей властью.

Обязанности прочихъ должностныхъ лицъ въ сихъ правилахъ указанныя, въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыхъ должностей не положено, выполняются другими, соотвѣтствующими по роду обязанностей, должностными лицами.

Ст. 152. Преступныя дѣннія, совершенныя при производствѣ выборовъ членовъ государственной думы, подлежатъ преслѣдованію и наказанію на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ и совершенныя при выборахъ сословныхъ и общественныхъ.

